

MAURÍCIO ESTELLITA LINS COSTA

**EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS DO ESTADO DO ESPÍRITO
SANTO NO PERÍODO 1986/95**

PREPONDERÂNCIA DOS DETERMINANTES NACIONAIS

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Econômico.

Orientador: Prof. Igor Zanoni Carneiro Leão.

CURITIBA

2000

Maurício Estellita Lins Costa

**EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS DO ESTADO DO
ESPIRITO SANTO NO PERÍODO 1986/95: PREPONDERÂNCIA
DOS DETERMINANTES NACIONAIS**

Dissertação aprovada como requisito parcial
para obtenção do grau de Mestre no Curso de
Pós-Graduação em Economia, Mestrado em
Desenvolvimento Econômico da Universidade
Federal do Paraná, pela Comissão formada
pelos professores:


Prof. Dr. Igor Zanoni Carneiro Leão
Orientador


Profa. Dra. Angela Maria Morandi


Prof. Dr. Armando Vaz Sampaio

Curitiba, 15 de dezembro de 2000.

A José Antônio de Figueiredo Costa (o saudoso Zé Costa,
meu pai), que não pôde presenciar
o término do meu mestrado.

Agradecimentos

A Demian Castro, meu professor do mestrado, com quem pude aprender a ver a questão fiscal de uma perspectiva muito mais ampla. Não foi apenas meu grande “co-orientador”, mas uma pessoa a quem passei a admirar ainda mais, pela generosidade e pela simpatia gratuita que demonstrou por mim.

A Igor Zanoni Carneiro Leão, a quem tanto admiro, principalmente pela sua coerência. A cada conversa com ele, reaprendo que não existe apenas uma “verdade” e que a análise econômica deve transcender às limitações da ortodoxia. Certamente, minha leitura da realidade brasileira (e mundial) tem fortes influências suas.

A Fabiano Abranches Silva Dalto, professor da UFPR e meu amigo desde a graduação na Universidade Federal do Espírito Santo, com quem tanto aprendi naquele longos papos nos tempos em que fomos colegas de mestrado. Pelo incansável incentivo e pelos valiosos comentários a esta dissertação, devo-lhe muito.

A Ricardo Kalil Moraes, que de colega de mestrado se tornou um dos meus grandes amigos. Como colega de carreira em Brasília, foi talvez o meu maior incentivador na elaboração do presente trabalho. Nossas longas conversas sobre economia e sobre as coisas do mundo fazem parte do meu eterno aprendizado.

A meu amigo Huáscar Fialho Pessali, professor da UFPR que foi meu contemporâneo na UFES. Desde os tempos de mestrado, sempre fez uma cobrança sadia para que eu finalizasse esta dissertação, repetindo reiteradas vezes que confiava na minha capacidade.

Em relação a minha família, cabe agradecimento especial à minha mãe, Cléa, embora tenham sido muitos os que me apoiaram. Como se não bastasse tudo mais que ela me proporciona, certamente devo boa parte da concretização deste trabalho a seu incansável incentivo, como se dissesse: “Meu filho, você pode.”

Por inúmeras vezes, privei amigos e minha família do convívio de que tanto gosto. O tempo não tem mais volta, mas acredito que valeu a pena.

Sumário

Lista de Gráficos e Tabelas	vi
Resumo	ix
Abstract	x
Introdução	11
I – O Contexto Nacional e o Estadual	18
I.1 – Evolução recente do cenário econômico nacional	18
I.2 – Elementos da formação econômica capixaba	43
II – Evolução Recente das Finanças do Estado do Espírito Santo	65
II.1 – Aspectos da base tributária do Espírito Santo	65
II.1.1 – Instrumentos de fomento existentes	65
II.1.2 – Base tributária do Espírito Santo	68
II.2 – Análise do período 1986-1995	72
II.2.1 – Receitas Orçamentárias	74
II.2.2 – Despesas Orçamentárias por Categoria Econômica	89
II.2.3 – Despesas Orçamentárias por Função	99
II.2.4 – Usos e Fontes dos Recursos Orçamentários	101
II.2.5 – Resultados da Execução Orçamentária	103
II.2.6 – Evolução da dívida	105
II.3 – O agravamento da crise: o período 1996-1999	107
III – Em Busca dos Determinantes	115
III.1 – Autonomia dos estados: ascensão e declínio nos últimos 25 anos	115
III.1.1 – Algumas implicações para o estado do Espírito Santo	131
III.2 – Evolução das finanças capixabas: prevalência dos fatores nacionais	134
III.2.1 – Condicionantes locais	134
III.2.2 – Condicionantes nacionais	137
Conclusão	144
Bibliografia	149

Lista de Gráficos e Tabelas

Gráfico 1. Receita Total (valor real)	75
Gráfico 2. Receitas Correntes	77
Gráfico 3. Receitas Variação anual da arrecadação de ICMS	78
Gráfico 4. Receitas Tributárias sobre Receita Total (em %)	79
Gráfico 5. Receitas Tributárias (valor real)	80
Gráfico 6. Transferências Correntes sobre Receita Total (em %)	83
Gráfico 7. Transferências Correntes (valor real)	83
Gráfico 8. Receitas de Capital (em % da Receita Total e valor real)	87
Gráfico 9. Operações de Crédito (valor real)	87
Gráfico 10. Transferências de Capital (valor real)	88
Gráfico 11. Despesa Total (valor real)	90
Gráfico 12. Despesas de capital	95
Gráfico 13. Investimentos (% da Despesa Total)	96
Gráfico 14. Funções Sociais sobre a Despesa Total (em %)	101
Gráfico 15. Usos e Fontes dos Recursos Orçamentários	102
Gráfico 16. MGA sobre a Receita Total (em %)	104
Gráfico 17. Resultados da Execução Orçamentária sobre Receita Total (em %)	105
Gráfico 18. Resultados da Execução Orçamentária (valor real)	105
Gráfico 19. Receitas Tributárias e Repasses ao Fundap	107
Tabela 1. Evolução do PIB real do Brasil	28
Tabela 2. Evolução de alguns indicadores do Balanço de Pagamentos	36
Tabela 3. Evolução da Dívida Pública Líquida do Setor Público	37
Tabela 4. Participação da economia capixaba no PIB do Brasil – 1985 a 1997	60
Tabela 5. Receita Total (valor real)	74
Tabela 6. Receitas Correntes (valor real e participação na Receita Total)	77

Tabela 7. Taxa de crescimento anual da arrecadação de ICMS em dólar	78
Tabela 8. Receitas Tributárias (valor real e participação na Receita Total)	79
Tabela 9. Participação do ICM(S) na Receita Total	81
Tabela 10. Participação dos três setores na arrecadação de ICM(S)	81
Tabela 11. Transferências Correntes	82
Tabela 12. Participação do Espírito Santo nas Transferências da União (em %)	84
Tabela 13. Receitas Patrimoniais sobre a Receita Total (em %)	85
Tabela 14. Receitas de Capital	86
Tabela 15. Operações de Crédito	87
Tabela 16. Transferências de capital (valor real)	88
Tabela 17. Despesa Total	89
Tabela 18. Despesas Correntes	91
Tabela 19. Despesas de Custeio	91
Tabela 20. Despesas de Pessoal	92
Tabela 21. Encargos da Dívida Interna	93
Tabela 22. Encargos da Dívida Externa sobre a Despesa Total	94
Tabela 23. Despesas de Capital	94
Tabela 24. Investimentos	96
Tabela 25a. Despesas com Transferências Intragovernamentais	97
Tabela 25b. Amortizações da Dívida Interna	97
Tabela 26. Inversões Financeiras sobre a Despesa Total	98
Tabela 27. “Concessão de Empréstimos” sobre as Inversões Financeiras	98
Tabela 28. “Repasses ao Fundap” sobre a Despesas Total (em %)	98
Tabela 29. Alguns “Encargos Gerais do Estado” sobre a Despesa Total	98
Tabela 30. Distribuição da Despesa Total por função	100
Tabela 31. Usos e Fontes dos Recursos Orçamentários (em %)	102
Tabela 32. Margem de Autofinanciamento (MGA)	103
Tabela 33. Resultados da Execução Orçamentária	104
Tabela 34. Dívida Fundada	106

Tabela 35. Custos Financeiros da Dívida Interna	106
Tabela 36. Receitas Tributárias e Repasses ao Fundap	107
Tabela 37. Composição das Receitas (em %)	108
Tabela 38. Investimentos	109
Tabela 39. Poupança Corrente e MGA	110
Tabela 40. “Custo Financeiro das Dívidas” sobre Despesa Total (em %)	110
Tabela 41. Dívida Total sobre Receita Corrente Líquida Anual (em %)	111
Tabela 42. Evolução dos Fundos de Participação	118

Resumo

O presente trabalho analisa a evolução das finanças do governo do estado do Espírito Santo no passado mais próximo, dando-se ênfase ao período 1986-1995. A partir disso, busca-se apreender os condicionantes nacionais e locais que determinam essa trajetória recente. Mais do que encontrar causas para o agravamento da crise das finanças capixabas, pretende-se demonstrar que, nas contas do estado, manifestam-se principalmente as variáveis relacionadas ao cenário econômico (e político) nacional, o que se deve também ao fato de a economia espírito-santense possuir pequena expressividade em termos absolutos e em termos nacionais. Sobre os condicionantes locais, destaca-se o fato de a dinâmica econômica e política espírito-santense ter ensejado a criação de mecanismos estaduais de incentivos fiscais que, no transcorrer dos anos noventa, passam a comprometer parcela importante dos recursos do tesouro capixaba.

Abstract

This paper analyzes the recent Espírito Santo State finance trajectory, mainly in the 1986-1995 period. Since then, it aims to discover the national and local aspects that design that recent trajectory. More than looking for the causes that have been aggravated the state finance situation, it aims to show that the recent performance reflects, mainly, the national economic (and political) variables, which is a consequence of the Espírito Santo economic narrowness. Regarding the local variables that influence the state finance behavior in the recent past, an important one is due to the local economic and political dynamic, which resulted on the creating of a local wide fiscal benefits policy. So, during the nineties, it has grown the value of fiscal resources transferred to the private sector from the local public sector.

Introdução

No final da década de sessenta assistiu-se ao encerramento de um longo período de crescimento da economia mundial iniciado após o fim da Segunda Grande Guerra. A crise que se seguiu foi acompanhada de uma série de mudanças não apenas no Pensamento Econômico, mas nas Ciências Sociais em geral.

O fim daquela longa era de prosperidade trouxe consigo questionamentos teóricos sobre as formas de atuação do setor público na economia. Segundo Fernando Abrúcio (1997, p.7), o “tipo de Estado que começava a se esfacelar em meio à crise dos anos 70 tinha três dimensões (econômica, social e administrativa), todas interligadas”, sendo a primeira associada à adoção de políticas keynesianas (em busca do pleno emprego), a segunda correspondente à adoção do Estado do Bem-Estar Social (visando “garantir o suprimento das necessidades básicas da população” na área social), e a terceira relacionada ao modelo de administração pública (baseado no que Max Weber denominou de Estado Burocrático, cujas decisões obedeceriam aos princípios da impessoalidade, da neutralidade e da racionalidade).

Ao esquematizar os fatores sócio-econômicos que contribuíram para a crise do Estado, ABRÚCIO (op. cit., p.11-12) elenca: (i) a crise econômica iniciada no começo da década de setenta, que piorou a situação fiscal ao comprimir as receitas, (ii) a crise fiscal dos Estados, (iii) a crise de governabilidade, derivada do excesso de funções a cargo do serviço público e da tomada do aparelho estatal por interesses particulares (da sociedade ou do próprio funcionalismo), e a (iv) a globalização comercial e financeira, que juntamente com as transformações tecnológicas que impactaram o setor privado, diminuíram a capacidade de os Estado Nacionais implantarem políticas macroeconômicas autônomas.¹

Mundialmente, a crise ensejou diferentes reações políticas a cada uma das três mencionadas dimensões do Estado, o que dependeu da dinâmica

própria a cada sociedade. Desse modo, alguns países avançaram mais que outros no processo de reorientação da ação estatal, sendo inquestionável a guinada em direção ao pensamento liberal.²

No Brasil, as mudanças no pensamento hegemônico deram ênfase à *dimensão econômica*, tendo coincidido o desmoronamento do regime político autoritário com o esgotamento do padrão de desenvolvimento (e de financiamento) que vinha sendo adotado havia anos. Além disso, a guinada brasileira também ocorreu nas outras duas dimensões, o que resultou em significativos equívocos por parte dos últimos governos federais, estaduais e municipais.

Os equívocos do Brasil na condução das reformas partiram do pressuposto de que as dimensões social e administrativa do Estado brasileiro haviam atingido o mesmo nível dos países desenvolvidos, daí porque deveriam ser adaptadas às novas circunstâncias.

Quanto ao aparato social o erro foi de interpretação da realidade, pois se supôs que no país havia sido implantado um verdadeiro Sistema de Proteção Social que estaria pesando excessivamente nos cofres públicos. Assim, de acordo com o discurso do governo federal, o país estaria sofrendo os mesmos problemas que atingiram o Estado do Bem-Estar Social dos países mais avançados, motivo pelo qual dever-se-ia implementar certas reformas.³ Entretanto, trata-se de um diagnóstico errôneo, pois sabe-se que na prática o

¹ Quanto a este último ponto, veja-se pormenorizada explicação em MIRANDA (1992).

² MELLO & COSTA (1994) enfatizam o papel de organismos mundiais como o FMI e o Banco Mundial na difusão do paradigma liberal de política econômica. Esses autores afirmam que há várias interpretações sobre o porque do surgimento da “onda de reformas” liberais, dentre as quais as que a vêem como uma “grande reação conservadora às conquistas e benefícios conquistados pelos trabalhadores” e as que enfatizam “fatores sistêmicos [relacionados ao] (...) fim do fordismo e de seu suporte institucional e político num quadro de aguçamento da competição internacional e da globalização financeira” que demandariam uma série de ajustes: na seguridade social, no campo fiscal, no marco institucional-legal, etc. (p. 153-156). HAGGARD & KAUFMAN (1993) destacam fatores que facilitaram a boa receptividade das reformas liberais, como: a existência de grupos de interesse que se beneficiariam das mesmas; o crescimento das preocupações com a estagflação e os desequilíbrios fiscais; e o avanço no desenvolvimento e na sistematização das idéias liberais.

³ As recentes alterações das regras previdenciárias são um exemplo da busca, pelo governo federal, de limitar certos benefício que seriam excessivos, em nome do ajuste fiscal.

modelo de assistência estatal do Brasil nunca chegou ao nível dos países europeus, por exemplo, sendo uma injustiça apresentá-lo como causa da crise fiscal brasileira.

Quanto às reformas na administração pública brasileira – que pretendem superar o estágio Burocrático e atingir o Gerencial –, ocorreram *equivocos de interpretação* da realidade brasileira, na medida em que não se levou em consideração que permanecem existindo, no setor público nacional, traços marcantes do Estado Patrimonialista. Assim, justifica-se a manutenção de certas regras burocráticas no serviço público do país a fim de se garantir, por exemplo, a impessoalidade dos atos administrativos e a não interferência de interesses privados na ação estatal. Portanto, o projeto de Reforma do Estado do governo apontou uma solução que não se aplica aos problemas que pretendia resolver. Além disso, ocorreram *equivocos no foco de atenção*, posto que a Reforma Administrativa brasileira enfatizou apenas o enxugamento do Estado na busca da realização de um severo ajuste fiscal, não tendo havido a esperada e desejada melhoria dos serviços prestados aos cidadãos nem tampouco um aumento da transparência e da participação popular nas decisões e políticas governamentais.

Nesse processo, o pensamento alternativo brasileiro (e mesmo o de outros países) não encontra eco para suas idéias e, por vezes, nem sequer consegue apresentá-las claramente sistematizadas. Como pano de fundo, em meio a todas essas dificuldades, os laços de solidariedade humana se enfraquecem, com cada setor da sociedade preocupado com sua própria sobrevivência, o que torna mais difíceis as soluções.

Enquanto o desemprego preocupa na maior parte do mundo, sobrecarregando ainda mais o já debilitado aparelho de proteção estatal, a financeirização das transações econômicas internacionais impede os Estados Nacionais de implantarem políticas autônomas. Na dependência dos fluxos internacionais de capital, capazes de tornar insolúvel um país cujas políticas não atendam seus interesses, os governos sentem-se seus reféns.

Como será visto neste trabalho, nesse contexto o governo brasileiro opta por adotar o *modelo único* de integração ao capitalismo global, a partir do que o poder central passa a pressionar os governos subnacionais a acompanharem a orientação da política econômica nacional. Com base no argumento da manutenção da *estabilidade*, a União fortalece sua posição no cenário político nacional e, aproveitando-se da fragilidade fiscal dos estados e municípios, impõe-lhes duras medidas de ajuste. Essas medidas, com clara conotação liberal, acabam por fazer com que os governos subnacionais percam importantes instrumentos de atuação (como é o caso das empresas estatais e dos bancos oficiais), além de lhes retirar substancial grau de autonomia.

Nesse contexto de crises e mudanças de paradigma, é inevitável que o estado do Espírito Santo – um ente federativo cuja economia e cujas finanças públicas encontram-se subordinadas a fatores 'externos', como se verá adiante – sofra impactos de várias naturezas. Assim, como será mostrado, o tesouro capixaba não aparece como exceção à crise fiscal que envolve todo o setor público brasileiro.

A linha básica que norteia o presente trabalho interpreta a crise fiscal brasileira como uma manifestação de uma crise de financiamento que atinge a economia brasileira há décadas. Dada essa interpretação, **o que esta dissertação pretende é analisar a evolução recente das finanças do governo do estado do Espírito Santo, buscando encontrar condicionantes locais e nacionais dessa evolução. Mais do que apresentar causas que expliquem a trajetória das finanças capixabas, o que se pretende é demonstrar que esta trajetória apresenta manifestações do cenário econômico e político de âmbito nacional e local.**

Embora se note que o comportamento das finanças do Espírito Santo sofra influências das especificidades da dinâmica política e econômica própria desse estado, conclui-se que o contexto nacional é o fator determinante mais importante. Assim, como será mostrado, o caso particular das finanças públicas capixabas ilustra importantes aspectos da evolução recente do quadro político e econômico do país.

Ainda como parte do trabalho, são analisados os movimentos recentes que tendem a limitar a autonomia dos governos subnacionais, implicando num enfraquecimento do federalismo brasileiro. Nesse ambiente, nos anos noventa destaca-se a clara intenção da União de, em troca de ajuda financeira aos demais governos em crise, sujeitá-los à adoção de certas políticas de ajuste que implicam na perda da própria autonomia fiscal e decisória desses governos.

Dessa forma, a primeira parte do Capítulo I pretende caracterizar o momento econômico atual do país, apresentando a evolução recente do contexto econômico nacional e os problemas que se apresentam. Esse contexto nacional, como se verá depois, tem grande influência no comportamento das finanças capixabas, além de colaborar para o entendimento da crise do federalismo brasileiro nos anos noventa.

Na segunda parte desse Capítulo, são apresentados aspectos da formação da economia do Espírito Santo, pretendendo-se propor elementos que possibilitem o entendimento das mudanças estruturais em seu perfil que se iniciaram em meados da década de cinqüenta. Isso, além de permitir uma melhor compreensão do caráter da base tributária do estado (suas relativa estreiteza e a sua conseqüente instabilidade), também contribui para explicar como se chegou ao ponto de, nos anos noventa, uma significativa parte das receitas tributárias espírito-santenses estarem comprometidas com um fundo de incentivos fiscais relacionado ao comércio exterior, o Fundap (Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias).⁴ Ambas as implicações são importantes para os objetivos do presente trabalho, sendo comentadas nos Capítulos seguintes.

O Capítulo II inicia-se com uma breve síntese dos mecanismos de fomento oferecidos pelo governo capixaba, seguida de algumas considerações a respeito da base tributária estadual. Isso posto, passa-se à análise da Execução

⁴ Como se verá no Capítulo III, pode-se dizer que o sentido do Fundap (bem como dos vários mecanismos estaduais de incentivos fiscais e, por que não dizer, da própria guerra fiscal) coaduna-se perfeitamente com o contexto nacional, em que se tem um enfraquecimento dos laços de solidariedade entre indivíduos e regiões.

Orçamentária do governo do estado do Espírito Santo no período 1986-1995, o que permitirá a identificação de certos movimentos em sua trajetória que se coadunam perfeitamente com a evolução do cenário nacional, embora se observe que algumas variáveis locais também tenham sua parcela de influência. Em seguida, são feitos breves comentários acerca do período 1996-1999, a partir do que se nota que fica ainda mais clara a existência de uma tendência de aprofundamento da crise fiscal do governo capixaba, o que já aparecia no período anterior.

No Capítulo III, inicialmente, apresenta-se uma breve análise da evolução do federalismo brasileiro nas últimas décadas, a partir do que se conclui que na década de noventa as relações dos governos subnacionais com a União assumem um caráter altamente assimétrico. O governo federal, como guardião da *estabilidade macroeconômica*, aproveita-se da fragilidade financeira dos estados e municípios para impor-lhes duras medidas de ajuste. Considerando esse ingrediente a mais para as finanças estaduais, o terceiro Capítulo encerra-se com inferências a respeito dos fatores condicionantes da evolução recente das finanças do governo do estado do Espírito Santo, do que se conclui que as variáveis de caráter nacional (não só econômicas, mas também políticas) são os principais fatores determinantes da trajetória das finanças capixabas.

No fim do trabalho, são apresentadas conclusões a respeito dos elementos anteriormente apresentados, constatando-se que ações (e omissões) do próprio governo federal contribuem para fragilizar os estados diante do próprio governo federal, que se aproveita da situação para impor-lhes a adoção da *política econômica internacionalmente consensual*. Por fim, sugere-se uma politização da crise federativa, cuja solução passaria a ser discutida abertamente e de forma política (e não mascarada como questão técnica ou tecnocrática), o que obrigatoriamente teria que deixar claro que uma eventual alteração no pacto federativo implica na existência de ganhadores e perdedores. É defendido, então, um fortalecimento das articulações dos governadores com o Senado Federal (onde cada estado possui o mesmo número de representantes) a fim de se buscar equacionar a questão, inclusive amenizando-se a extrema

dependência dos estados em relação ao socorro federal e conciliando os interesses dos diferentes estados. Faz-se a ressalva de que, para ter sucesso, uma negociação desse tipo precisa estar apoiada nos sentimentos de solidariedade e fraternidade entre indivíduos e regiões, valores que no momento atual não são facilmente encontrados.

I – O Contexto Nacional e o Estadual

I.1 – Evolução recente do cenário econômico nacional

Esta Seção descreve movimentos recentes da economia brasileira. Para as intenções deste trabalho, trata-se de uma etapa muito importante da análise pois, como será visto mais adiante, o contexto nacional tem forte influência no comportamento das finanças capixabas. Ademais, esta parte do Capítulo I caracteriza tendências da economia nacional nos últimos anos e os problemas que lhe são inerentes, o que colabora para o entendimento da crise do federalismo brasileiro nos anos noventa, um aspecto importante para esta Dissertação.

Assim, esta Seção lança as bases para se discutir um tema relevante para as finanças estaduais, o qual será tratado mais detidamente no Capítulo III: a lógica da trajetória do federalismo brasileiro na década de noventa, que implica na retirada de autonomia fiscal e decisória dos governos subnacionais.

Como pano de fundo desta Seção, está presente a linha de interpretação da realidade econômica brasileira que permeia todo o presente trabalho, segundo a qual as raízes das dificuldades recentes estão em uma crise de financiamento que já dura décadas.

O ponto de partida é a época em que se fundaram as bases do chamado *milagre* econômico brasileiro, pois se supõe que as reformas então implementadas pelo governo federal marcaram uma inflexão no movimento de acumulação de capital no Brasil, implicando em repercussões até os dias atuais. Ademais, um retorno aos anos sessenta justifica-se por marcarem o início de uma fase de mudanças profundas na estrutura sócio-econômica do estado do Espírito Santo, do que resultou o seu perfil atual.

Na segunda metade da década de 1960, o governo brasileiro dedicou-se a criar condições para que se instaurasse uma era de crescimento econômico. Adotaram-se várias medidas que aumentaram a carga tributária e a capacidade de investir do setor público federal e que, dentro da lógica do regime vigente,

concentraram recursos na esfera federal. Foram criados o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), os quais substituíram o antigo imposto sobre as vendas. Cabia à União o “poder de determinar as alíquotas do ICM e de criar isenções nos impostos estaduais sem, praticamente, a anuência dos envolvidos. (...) [Os estados e municípios] perderam autonomia no manejo da política tributária e fiscal e ficaram submetidos aos ditames do governo federal.”⁵ Como sintetiza Francisco Lopreato, no período pós-64, a

“negociação de verba e o acesso a recursos federais através de crédito das agências oficiais, das autoridades monetárias, dos convênios, fundos e programas e dos repasses a fundo perdido ou gastos realizados diretamente nos estados desempenharam papel decisivo no financiamento público e no jogo político das autoridades federais com as forças regionais/estaduais.”⁶

Fabício Oliveira (1997, p.15) afirma que o regime militar retomou a tendência, já presente na *Era Vargas*, de “forte centralização das receitas com descentralização dos gastos. (...) [Após 1964, o governo] centralizou decisões de política fiscal e de receitas junto ao governo federal e estruturou um sistema de transferências intergovernamentais para estados e municípios através, principalmente, dos instrumento do FPEM, mas condicionando seus gastos a vinculações determinadas pelo Poder Central.” O autor acrescenta que aquele regime enfraqueceu o federalismo brasileiro ao “fragmentar os esforços das políticas de desenvolvimento regional (...) e ao retirar, ainda, qualquer autonomia política dos entes federados ao proibir a eleição de seus principais governantes até 1982”.⁷

⁵ LOPREATO (1992), p.11.

⁶ LOPREATO (1992), p.19.

⁷ OLIVEIRA (1997, p.18). Como se vê, um dos elementos constitutivos do fortalecimento político do governo central no cenário nacional após 1964 foi a centralização fiscal. Além disso, naquele momento a União detinha plenos poderes para tratar das questões relacionadas à concessão de incentivos fiscais para estados e regiões. Conforme será mostrado mais adiante, em 1969 o governo federal criou, por meio do Decreto-Lei n.º 880, um mecanismo de incentivos fiscais para o estado do Espírito Santo baseado no IR devido. Naquela ocasião, a classe política capixaba teve que se esforçar bastante para convencer o governo federal a estender ao estado os benefícios concedidos a outras regiões, o que deixou claro que o poder da União em matérias fiscais e tributárias implicava em conseqüente poder político.

Para a presente análise, uma das principais mudanças introduzidas pelo regime militar foi a Reforma Financeira, que possibilitou que o Banco Central do Brasil (Bacen) – criado em 1964, juntamente com o Conselho Monetário Nacional – passasse a vender títulos da dívida pública interna para compensar os déficits fiscais federais, evitando-se que fosse emitida moeda. Dessa forma, em 1967 deu-se início a o que seria um longo processo de administração de uma dívida interna cada vez maior, cujo equacionamento parece estar, até hoje, bastante difícil.

Segundo Alexandre Schwartzman (1990, p.10-15), existe certo consenso quanto às causas do milagre econômico brasileiro de 1967-73. Além de chamar a atenção para o fato de os EUA terem acumulado déficits em Conta Corrente nos anos sessenta – o que tanto elevou a liquidez internacional quanto possibilitou um crescimento das exportações (tanto em volume quanto em valor) dos demais países para lá –, o autor elenca as seguintes causas daquele rápido crescimento.

(a) A reforma fiscal e financeira do Estado, realizada entre 1965 e 67, teria recuperado as condições de o setor público gastar (induzindo o investimento privado) financiando-se de forma não-inflacionária.

(b) A reforma financeira, ao criar mecanismos de crédito ao consumidor, teria possibilitado um aumento do nível de endividamento das famílias (o que elevou a demanda por bens de consumo duráveis).

(c) A criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) teria impulsionado a construção civil.

(d) A recuperação dos preços e tarifas das empresas públicas teria levado a um reforço na capacidade de autofinanciamento das mesmas, permitindo que gastassem à *frente* do setor privado.

(e) O crescimento das exportações, fator que teria contribuído com o milagre, teria ocorrido devido: às constantes mini-desvalorizações da moeda nacional por parte do governo, aos generosos subsídios fiscais e creditícios ao setor exportador e à captação de recursos do exterior por meio da Resolução n.º 63 do Bacen.

(f) Políticas monetária e creditícia expansivas, aproveitando-se da entrada de divisas, teriam permitido uma elevação da demanda.

(g) Por fim, o milagre teria sido possibilitado pela existência de capacidade ociosa na economia brasileira remanescente do Plano de Metas e do fato de ter havido recessão de 1962 a 67.

José Serra, quando trata do milagre, destaca a forma pouco equilibrada em que se deu o crescimento no período. Notou-se, segundo ele, um crescimento do setor de bens de consumo duráveis muito maior do que o de bens de capital (23,6% contra 18,1% ao ano em média), o que se refletiu em um significativo aumento da relação importações/PIB. Para o autor, isso “somente foi viável devido a um rápido crescimento das exportações, cujo volume mais que dobrou, e ao abundante fluxo de financiamento externo.” No entanto, como consequência dessa estratégia, teve-se o surgimento de grandes déficits comerciais a partir de 1971 e o início de pressões inflacionárias em 1973. A inflação foi também resultado do fato de a produção agrícola não ter acompanhado o ritmo de crescimento da indústria – e da massa de salários – e, de forma decisiva, foi alimentada pela inflação mundial (SERRA, 1982).

Para Alexandre Schwartzman (op. cit., p.21), a crise do petróleo tão somente pôs “a nu a vulnerabilidade congênita do Balanço de Pagamentos”, inerente a aquele modelo. Para o autor, portanto, o II PND teve como motivação a observância dos desequilíbrios então existente na economia brasileira, os quais foram expostos pelo fracasso do milagre. Identificou-se a ausência de um setor de bens de produção e imaginou-se que sua implantação completaria a estrutura produtiva do país. No entanto,

“o II PND não se resume a uma tentativa (já em si ousada) de superação do ‘hiato de estrutura produtiva’ que caracterizava como subdesenvolvida a economia brasileira, mas igualmente representa uma tentativa de ajuste externo (via oferta) frente às restrições postas pela crise do petróleo ao Balanço de Pagamentos.”⁸

⁸ SCHWARTSMAN (1990), p.8.

O mesmo Schwartzman destaca que o II PND possuía também o objetivo de garantir a sobrevivência do regime político então vigente, o qual apresentava crescente desgaste diante da sociedade. De acordo com Fernando Abrúcio (1994), a escolha da localização geográfica dos projetos do II PND obedeceu a um objetivo claro de descentralização do poder político nacional (enfraquecendo São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais em relação a outros estados). O estado do Espírito Santo, como se verá adiante, foi um dos grandes beneficiados com a descentralização da atividade econômica imposta pelo II PND, que representou um marco no processo de desenvolvimento do ES, ensejando uma mudança estrutural em sua base produtiva sem precedentes.

Como registra Francisco Lopreato (1992, p.14-15), já no início dos anos setenta surgiu, no país, a polêmica acerca da questão regional, o que foi um dos fatores a forçar a União a fazer certas concessões aos governos subnacionais, permitindo-os recorrer a várias fontes de crédito internas e externas. Segundo o autor, os mecanismos de incentivos fiscais foram criados a fim de “propiciar investimentos em áreas prioritárias” e “acomodar os vários interesses”. Nesse sentido, é preciso contextualizar o II PND não apenas dentro de um planejamento macroeconômico, mas também sob o prisma político (o que inclui tanto a questão regional quanto a dos interesses locais e empresariais em jogo).

Em relação aos resultados daquele Plano, Schwartzman considera que “a transformação estrutural empreendida pelo II PND teve êxito e, efetivamente, dotou o país de condições de retomar o crescimento sem repor os constrangimentos externos.” No entanto, o autor destaca que o padrão de financiamento dos investimentos do II PND teve efeitos desastrosos sobre o nível de endividamento externo do país (sobretudo do setor público), o que veio a resultar, mais tarde, na ruptura desse padrão de financiamento, expressa na crise da dívida externa (op. cit., p.3-4).

Ricardo Carneiro⁹ argumenta que o II PND nem conseguiu dar à indústria de bens de capital o papel de centro dinâmico da economia brasileira nem tampouco resolveu a questão da vulnerabilidade externa. Essas fragilidades,

para o autor, potencializaram os efeitos do segundo choque do petróleo sobre o país, como se segue:

“Os desequilíbrios da estrutura produtiva introduzidos na economia brasileira com a opção de 1974 merecem ser ressaltados, pois constituem uma importante herança para a década seguinte. De modo geral, parece ter ficado evidente a crescente desarticulação do padrão de crescimento, em especial quanto à associação dos investimentos público e privado. Desarticularam-se também os investimentos industriais, principalmente pelo sobredimensionamento da indústria de bens de capital. Por fim, o ajuste insuficiente do comércio exterior, por meio de elevados subsídios às exportações e pela crescente dependência da energia importada, caracteriza a permanência da vulnerabilidade externa.”¹⁰

De acordo com Alexandre Schwartzman, um problema estrutural do país (o qual permanece até hoje) que já se manifestava desde o fim do milagre eram as distorções existentes no seu mercado financeiro. O autor argumenta que, devido a essas distorções, (i) recursos que poderiam transformar-se em investimentos são atraídos para as aplicações financeiras e (ii) pioram as expectativas quanto ao futuro da economia, o que comprime ainda mais o nível de investimento. Portanto, o que ele chama de “reversão cíclica pós-74” – a qual teria sido consequência da queda da eficiência marginal do capital – foi, para ele, “magnificada pelas ondas especulativas oriundas da frágil estrutura do mercado financeiro.”¹¹

Dessa forma, durante o II PND reforçaram-se certos desequilíbrios já existentes antes mesmo do próprio milagre, sendo suas consequências sentidas até hoje. De lá para cá teve-se, em um primeiro momento, uma elevação do endividamento externo do país. Em um segundo momento, esse endividamento foi sendo assumido cada vez mais pelo governo federal. Em ambas as circunstâncias, a forma como foi direcionada a política econômica teve, como contrapartida, o surgimento de uma dívida interna do setor público cujo giro passou a se dar em prazos cada vez mais curtos e cujas taxas de juros tornaram-se cada vez maiores, o que acabou por favorecer os grandes agentes

⁹ CARNEIRO (1991), p.30.

¹⁰ Idem, p.29-30.

¹¹ Op. cit., p.177-178.

atuantes no mercado financeiro, em detrimento dos interesses de toda a sociedade. Como conseqüência disso, e em função da política econômica dos anos noventa, o governo central brasileiro viu-se obrigado a buscar atingir uma maior centralização de recursos na esfera federal (no mesmo sentido dos governos militares), em detrimento das esferas subnacionais. Como será mostrado, essas medidas ajudam a minar o federalismo brasileiro, tarefa que é reforçada pelo claro movimento de diminuição da autonomia dos estados notada na década de noventa. Como um ingrediente importante dessa situação de crise, a *guerra fiscal* aparece como um meio de que os estados dispõem para tentar incentivar o crescimento da produção e do emprego, o que enfraquece ainda mais os laços de unidade nacional, ao mesmo tempo em que compromete grandes volumes de recursos fiscais dos estados, como bem ilustra o caso do governo espírito-santense. Vejamos a evolução desse quadro em linhas gerais.

Quanto às finanças do governo federal, a crise de crescimento que se seguiu ao milagre trouxe uma queda da receita tributária bruta que, por si só, já representava um impacto significativo. Com o II PND, os elevados níveis de subsídios, por sua vez, comprimiram cada vez mais as receitas tributárias líquidas; além disso, surgiram problemas referentes ao Balanço de Pagamentos – notadamente os originados com os déficits comerciais e com a elevação da dívida externa durante o milagre –, com um "aumento da participação dos empréstimos a taxas de juros flutuantes no total dos empréstimos externos" (LAGO, 1992, p.278-281).

No que se refere às finanças estaduais, Lopreato (op. cit., p.26 e sgs.) afirma que alguns fatores contribuíram para a sua deterioração no fim do *milagre*. Primeiramente, o menor crescimento PIB comprometeu a capacidade de arrecadação tributária dos estados. Além disso, a inflação crescente e a política de renúncia fiscal também tiveram sua parcela de contribuição. Com a piora do seu quadro fiscal, ganhou impulso a prática de os governos estaduais recorrerem ao endividamento interno (principalmente via órgãos da esfera federal) e externo. Essa estratégia, posteriormente, veio a comprometer as finanças dos estados com o conseqüente aumento das despesas financeiras.

Mais tarde, como será mostrado, o excessivo endividamento dos estados foi peça-chave nas relações de poder entre os governos subnacionais, reforçando cada vez mais a assimetria de poder em favor do governo federal.

Um importante ponto a se destacar é que a necessidade de se financiar o Balanço levou a que se tivesse a chamada *estatização da dívida externa*, o que se deveu, primeiramente, à elevação do endividamento externo das empresas estatais. Afinal, durante o II PND absorveu-se empréstimos externos basicamente por meio dessas empresas (usando-se o disposto na Lei n.º 4.131, que permitia captação direta pelo devedor), dentro de uma lógica de coordenação de investimentos. Entretanto, mesmo após esse Plano, as empresas estatais permaneceram endividando-se no exterior, ajudando a prover divisas para o país, o que aumentou a dívida externa estatal. A situação chegou ao ponto de, a partir de 1979, a motivação das estatais para buscar recursos externos ser unicamente colaborar com os esforços de equilíbrio do Balanço de Pagamentos. Até 1981 fez-se muito uso da mencionada Lei; no entanto, a partir de então se passou a usar mais o mecanismo da Resolução n.º 63 do Bacen.¹² Como balanço geral, o que se teve foi que o setor privado endividou-se menos do que o estatal, tanto pelo medo do risco cambial quanto pela própria queda do investimento privado que seguiu ao fim do milagre. Além do papel das empresas estatais, um segundo fator que motivou a estatização da dívida externa foi o fato de o Banco Central ter assumido o *risco cambial* das empresas privadas, a partir da edição da Resolução n.º 432 do Bacen.¹³

Independentemente de quem era o devedor, o fato é que os custos da dívida externa começaram a pesar cada vez mais sobre o país. Enquanto em 1974 o pagamento de juros da dívida externa por parte do governo federal

¹² Até 1974 havia sido bastante usada a Resolução n.º 63, por meio da qual os empréstimos externos eram captados por agentes privados e repassados a terceiros (principalmente para capital de giro), possibilitando altos *spreads*. Porém, de 1974 a 81 esse mecanismo foi pouco usado, sendo que a retomada pós-81 é devida às estatais.

¹³ Merece registro o impacto do endividamento externo sobre o interno. A partir de 1974, aumentou-se a taxa de juros para que houvesse o pagamento de um diferencial em relação às taxas praticadas no exterior, de modo a se atrair capitais externos. Como consequência direta dessa política de juros altos, a dívida interna crescia rapidamente. Além disso, como contrapartida

representou US\$652 milhões, no ano seguinte alcançou US\$1,5 bilhão. Essa trajetória de crescimento vertiginoso desses encargos atingiu níveis críticos em 1981, quando chegou a US\$9,2 bilhões (após ter alcançado US\$6,3 bilhões no ano anterior). Dessa forma, já desde 1974 nota-se um processo de “realimentação financeira do endividamento” externo; isto é, com os juros sendo os grandes responsáveis pelo crescimento exponencial da dívida externa. Se até 1978 a grande liquidez internacional garantia a rolagem dessa dívida, no ano seguinte o quadro se complica devido a dois eventos: por um lado, teve-se a elevação dos juros pelos Estado Unidos, o que elevou a conta Serviços do Balanço de Pagamentos; por outro, o aumento do valor das importações de petróleo de quase 54%, dado o II Choque, agravou a situação.¹⁴

Com o colapso do modelo de financiamento externo, todo o setor público brasileiro entrou em crise, inclusive os estados. Segundo Francisco Lopreato (1992, p.33), veio à tona a situação de deterioração fiscal dos estados, que até então era camuflada pela obtenção de créditos federais e do exterior. Com o estancamento dessas fontes de recursos (e dado que os recursos fiscais estavam comprometidos com as despesas correntes e o pagamento de dívidas do passado), os estados viram-se obrigados a tomar caminhos pouco ortodoxos: intensificaram as relações com suas instituições oficiais de crédito e passaram a lutar, politicamente, por uma mudança na repartição das receitas tributárias com a União e demais estados.

Quanto à década de oitenta, é destacada por Ricardo Carneiro (1991, p.38-39) a grande oscilação das variáveis macroeconômicas: variações entre ciclos curtos de recessão e crescimento (com PIB per capita quase constante), variações no nível de investimento (sempre abaixo dos patamares dos anos

do maior endividamento externo, o Bacen ofertava títulos do Tesouro para esterilizar a entrada de divisas.

¹⁴ Cf. SCHWARTSMAN (1990), p.194-195 e 198. Registre-se que a elevação dos juros internacionais teve um papel fundamental na deterioração das contas externas do Brasil, dado que parte importante de sua dívida com o exterior estava contratada a taxas de juros flutuantes. Diga-se de passagem, Aloisio Teixeira afirma que os EUA optaram por elevar as taxas de juros e revalorizar o dólar devido a preocupações inflacionárias. “Essa reviravolta, no entanto, teve um significado profundo nas relações econômicas internacionais, (...) [implicando em] uma

setenta) em um ambiente econômico de grande incerteza e, ao contrário da década anterior, enormes volumes de transferências de recursos ao exterior (“de forma direta ou indireta, um importante condicionante da instabilidade e incerteza” peculiares aos anos oitenta).

A *década perdida* dos anos oitenta, já em seu primeiro ano, começa com uma crise de Balanço de Pagamentos, para cuja solução optou-se pela via recessiva (veja-se, na Tabela a seguir, que o PIB brasileiro caiu 4,3% em 1981), acompanhada do estímulo ao endividamento externo por parte das empresas. À medida em que em 1982 foi praticamente interrompido o fluxo de capitais externos para o país – até mesmo devido ao temor de um calote por parte do Brasil –, as reservas reduziram-se e a dívida externa elevou-se ainda mais (e a juros mais altos). Somando-se a isso o fato de que naquele ano a recessão mundial impactou as exportações brasileiras, teve-se o estouro da ‘crise da dívida externa’, a qual já era, naquele momento, quase toda estatal. Em 1983 não foram cumpridos acordos com os credores externos e esgotaram-se as reservas do país, tendo as mesmas chegado a ficar negativas. Dessa forma, em 1982 a economia cresceu apenas 0,8% e, no ano seguinte, caiu 2,9%.

O ano de 1984 marca um início de mudança no péssimo quadro conjuntural. Ao mesmo tempo em que foram feitos acordos com o FMI e bancos credores, o crescimento da economia norte-americana ensejou uma elevação das exportações brasileiras, o que foi possibilitado pela maturação de importantes projetos do II PND. Assim, no ano de 1984 conseguiu-se obter um saldo positivo em Transações Correntes, tendo o PIB crescido 5,4% em termos reais (Tabela 1).¹⁵

tentativa de retomar a ameaçada hegemonia americana sobre o sistema capitalista, através de uma política de afirmação da soberania do dólar” (TEIXEIRA, 1993, p.51).

¹⁵ Cf. SCHWARTSMAN (op. cit., p.202). Embora em 1984 o Balanço de Pagamentos do país tenham começado a melhorar, a inflexão da trajetória ascendente da dívida externa somente ocorreu em 1988, quando ela reduz-se pela primeira vez.

Tabela 1. Evolução do PIB real do Brasil

	Taxa de variação (em %)	Taxa de variação <i>per capta</i> (em %)
1980	9,2	7,0
1981	-4,3	-6,3
1982	0,8	-1,3
1983	-2,9	-5,0
1984	5,4	3,2
1985	7,8	5,6
1986	7,5	5,4
1987	3,5	1,6
1988	-0,1	-1,9
1989	3,2	1,4
1990	-4,3	-5,5
1991	1,0	-0,6
1992	-0,5	-2,1
1993	4,9	3,4
1994	5,9	4,3
1995	4,2	2,8
1996	2,8	1,4
1997	3,0	1,5

Fonte: BACEN (vários anos). Elaboração do autor.

No biênio 1985-86, ocorreu uma clara melhora na conjuntura econômica. Juntamente com a retomada do crescimento da economia, teve-se sensível melhora nas condições de financiamento do setor público. Em 1986, o Plano Cruzado conseguiu promover um grande crescimento da economia, o que se deveu à notável elevação da demanda interna (tendo o PIB brasileiro crescido 7,5% em termos reais naquele ano, como se vê na Tabela 1). Como relata Eduardo Modiano (1990, p.360 e sgs.), o Plano Cruzado ocasionou uma “explosão do consumo”, o que foi, segundo ele, incentivado pelo aumento real dos salários,¹⁶ pela retirada de recursos da poupança em proveito do consumo, pela queda das taxas de juros nominais, pela existência de demanda reprimida (dados os anos de recessão anteriores), pelo congelamento dos preços de certos bens em níveis defasados em relação a seus custos, e, ainda, pelo “declínio do recolhimento do imposto de renda para pessoas físicas”. De acordo com Modiano, no meio do ano de 1986 a produção de bens duráveis estava

¹⁶ Como explica Mário Henrique Simonsen (1996, p.7), “o Decreto-Lei n.º 2.284/86 acrescentou ao salário convertido pela média real dos últimos seis meses um abono de 8%, no caso geral, e de 15% no caso do salário mínimo.”

33,2% acima do patamar de 12 meses antes. Em setembro, a produção industrial apresentou uma taxa acumulada de variação em 12 meses da ordem de 12,2%.¹⁷

Após a decretação do fim do Plano Cruzado, o ano de 1987 teve uma taxa de crescimento da economia bem menor do que a do ano anterior (ficando em torno de 3,5%, cf. Tabela 1). Isso ocorreu porque, já no início do ano, teve-se uma queda das vendas devido: à queda no salário real oriunda da volta da inflação, às elevações das taxas de juros reais, e ao aumento da incerteza. Pelo lado da oferta, contribuíram para a queda na produção: as limitações impostas à importação de insumos importantes (dada a escassez de reservas) e a incerteza quanto às possibilidades de vir a ocorrer um novo congelamento. O Plano Bresser, de julho de 1987, logo em seu início reduziu os salários reais, posto que após o congelamento ocorreu um aumento de certos preços administrados. Esse fato, juntamente com as taxas de juros elevadas, contraiu a demanda e, por conseguinte, a produção industrial (MODIANO, 1986, p.360 e sgs.).

Em linhas gerais, o ano de 1988 foi parecido com o anterior, até mesmo pela intenção do governo federal de evitar choques e grandes alterações na política econômica (determinação que aparecia na denominada de “política do feijão-com-arroz”), o que fez com que o PIB tenha se reduzido em 0,1% nesse ano.¹⁸

Logo no início do ano de 1989 ocorreu a decretação do Plano Verão, o qual teve como base a adoção de uma política monetária (e creditícia) bastante rígida, contribuindo decisivamente para a piora do quadro fiscal e para a elevação do endividamento público interno. Segundo Eduardo Modiano (op. cit.), apesar das altas taxas de juros, as vendas (e o consumo em geral) cresceram

¹⁷ Como se verá no Capítulo II, esse comportamento atípico da economia brasileira em 1986 possibilitou um desempenho também atípico das Receitas Tributárias do governo do estado do Espírito Santo. Cabe ainda ressaltar que, nesse mesmo ano, foram praticadas taxas de juros reais negativas no primeiro semestre (cf. Modiano, op. cit.), o que contribuiu para que as despesas com a Dívida Fundada Interna do ES tenham sido abaixo do comum.

¹⁸ Como será tratado mais adiante, as Receitas Tributárias do estado do Espírito Santo atingiram, em 1988, um patamar bastante baixo devido a esse contexto nacional. Em comparação com 1986, ano do Plano Cruzado, o governo capixaba defrontou-se não apenas com

em 1989 pois (i) parte da população auferiu ganhos consideráveis no mercado financeiro,¹⁹ (ii) houve uma redução do recolhimento de IRPF na fonte, e (iii) a incerteza quanto ao futuro da política econômica direcionou recursos da poupança para o consumo.²⁰

Pois bem, passadas várias tentativas frustradas de contenção da inflação e de ajuste fiscal do setor público brasileiro, permaneceram existindo (ou mesmo pioraram) problemas fundamentais para a economia brasileira. Merece destaque a piora nas condições de rolagem da dívida interna federal, com seus conseqüentes impactos sobre o financiamento do investimento, sobre o quadro fiscal do setor público (o que trouxe, na década seguinte, um retorno ao modelo de centralização de recursos fiscais por parte do governo federal) e, talvez o mais importante, sobre a capacidade de o setor público fazer política econômica.

Chama a atenção o fato de que, nos anos oitenta, a melhora no quadro externo acompanhou-se de uma deterioração de uma importante variável interna: a dívida pública interna. Não por coincidência, enquanto se resolvia (ao menos aparentemente) a questão do endividamento externo, a dívida interna assumia uma trajetória desastrosa, como se segue.

Já a partir de 1983, foram enormes os esforços do setor público federal brasileiro para pagar os juros da dívida externa,²¹ sendo que para isso o país precisava obter divisas via superávites comerciais. Entretanto, como explica PEREIRA (1996, p.56), o superávit comercial conseguido pertencia "ao setor privado que gerou as exportações. Assim, o governo deveria gerar moeda nacional (emitindo ou tomando emprestado no mercado) para pagar aos exportadores", posto que a dívida era estatal. Optou-se pelo endividamento

uma queda na arrecadação tributária no ano de 1987, mas também com uma redução das transferências correntes da União (que incluem parte do IPI e do IR arrecadado no país).

¹⁹ Como se verá no Capítulo II, em 1989 os ganhos obtidos com aplicações financeiras foram de tal monta que representaram cerca de 20% da Receita Total do estado do Espírito Santo.

²⁰ Segundo SIMONSEN (1996, p. 110), em 1989 "gerou-se a desconfiança de que o governo iria decretar a moratória da dívida interna. O resultado foi o brutal aumento da velocidade de circulação dos ativos financeiros e da procura por ativos reais, impelindo a inflação" para mais de 80% ao mês no fim daquele ano.

²¹ Para se ter uma idéia, veja-se na Tabela 2 que, até 1991, é significativo o peso dos juros externos como proporção do valor das exportações.

interno, de modo que a dívida interna tomou clara trajetória ascendente, sendo realimentada ainda pelas taxas de juros elevadas. Essa política monetária restritiva visava, por um lado, conter a demanda interna por bens importados – realizando o *ajuste clássico do Balanço de Pagamentos* – e, por outro, evitar que as entradas líquidas de divisas tivessem impacto positivo sobre a base monetária.

Portanto, no final da década de oitenta, a dívida interna é que passou a ser a grande vilã, na medida em que desestruturou a capacidade de ação do governo federal (ao restringir as opções da política econômica e ao comprometer imensos volumes de recursos com sua rolagem, o que resultou em grandes esforços, por parte do governo federal, de centralizar recursos fiscais em detrimento da estabilidade do pacto federativo brasileiro) e na medida em que representou um grande desestabilizador do sistema nacional de financiamento dos investimentos produtivos (tanto públicos quanto privados). Da mesma forma que as taxas de juros internas, o custo de sua rolagem elevou-se a patamares nunca antes atingidos. A partir de então, seus próprios juros são os responsáveis pelo seu crescimento, o que parece tornar a situação insolúvel. O risco de um calote interno, em consequência, leva a que os credores exijam prêmios de risco maiores, bem como maior liquidez. Como resultado, o país passa ter um mercado bilionário de títulos públicos com liquidez diária e juros elevadíssimos, o que contribuiu sobremaneira para a compressão do investimento produtivo.

Ricardo Carneiro (1991, p.135-6) apresenta uma interpretação da política econômica adotada após o I choque do petróleo que vê a gênese da crise dos anos oitenta na forma como foi financiado o II PND, o que teria originado “uma dívida pública que, progressivamente, descola-se do financiamento dos gastos ativos e tem seu crescimento alimentado pelo próprio giro.” Ele chama a atenção para o fato de o uso do endividamento externo para o acúmulo de reservas (esterilizadas pelo Bacen), juntamente com a política de gasto público expansionista, terem causado um grande crescimento da dívida interna de 1974 a 1980, como se segue:

“Nessas circunstâncias, o endividamento externo que havia sido estimulado pela política econômica em vigor acaba convertendo-se em fator de expansão da dívida interna. Ao final da década, quando as condições de financiamento externo se deterioraram, o financiamento público é duplamente pressionado pelos encargos das dívidas públicas interna e externa.”²²

Na opinião de Aloisio Teixeira (1993, p.139), a constituição do mercado aberto de títulos obteve êxito no período 1970-73. No entanto, para ele, o

“problema, que ficaria como herança para os tempos futuros, estava na colagem da dívida pública interna com a dívida externa. Como boa parte dos recursos externos que ingressavam no país não era necessária (necessário era o crédito em cruzeiros), o enxugamento do excesso de liquidez foi feito através da colocação de LTN, aumentando o saldo destes papéis em circulação. A estreita correlação entre o crescimento das dívidas pública e externa completava o quadro de subordinação do nosso sistema financeiro aos avatares do sistema financeiro internacional.”

José Carlos Braga (1995, p.594) afirma que a "crise latino-americana desde os anos 80 é fundamentalmente uma redefinição estrutural, de âmbito político-administrativo, das 'industrializações' ou 'semi-industrializações' que se processaram em décadas anteriores". O autor entende que, dado que o Estado esteve intimamente ligado à formação dessas economias, portanto a crise do setor público seria apenas reflexo de uma "instabilidade estrutural que, afetando a natureza mesma da relação entre a economia e o Estado, representa o próprio esgotamento das bases de produção e reprodução sócio-econômica e política vigentes até recentemente".

Assim, o que aparecia como uma crise cambial no início da década de oitenta era, como se pôde ver depois, a manifestação dos efeitos de uma grave crise de financiamento da economia brasileira. Embora expressa depois numa aparente crise fiscal do setor público, revela a ausência de um padrão de financiamento de longo prazo que possibilite o crescimento do investimento nacional. Dado isso, apesar de a economia ter crescido após 1984, o investimento não retomou os patamares da década anterior.

²²

CARNEIRO (1990), p.136.

Particularmente em relação aos governos estaduais, como bem argumenta Francisco Lopreato, os anos oitenta representaram um momento de extremas dificuldades.²³ Diferentemente do período anterior, na década de oitenta os estados não mais puderam usufruir das facilidades de financiamento de que antes dispunham: recursos internos (oriundos de bancos, órgãos e agências federais) e empréstimos externos. Ademais, dadas as restrições impostas pela política macroeconômica de estabilização (em sua quase totalidade de acordo com o receituário imposto pelo FMI), os estados (assim como o restante do setor público) sofreram com a imposição de limites ao endividamento. “Sem os fluxos crescentes de financiamento externo e diante das restrições ao crédito interno das autoridades monetárias e dos empréstimos junto ao sistema bancário nacional, os estados não tiveram outro caminho senão o de cortar gastos e conviver com a falência das condições de financiamento.”²⁴

Dadas as circunstâncias políticas (abertura política do regime militar e eleição direta para governadores, os quais aumentam sua importância no cenário político nacional), a União sente-se forçada a negociar com as forças regionais, que vêm crescer sua legitimidade e seu poder de barganha nas negociações com o poder central relativamente enfraquecido. Na década de oitenta, portanto, as relações intergovernamentais ganham forte conotação política, com a marcante presença dos governadores como interlocutores dos interesses locais e regionais. Como será mostrado no Capítulo III, esse contexto político refletiu-se em alguns movimentos de mudança no federalismo brasileiro na direção da descentralização, ao mesmo tempo em que as restrições da política econômica (dadas as metas fiscais e monetárias da União) limitaram amplitude desses movimentos e restringiram a capacidade de o poder central conceder auxílio financeiro aos estados em crise fiscal.

²³ O biênio 1985-86 foi uma exceção na década, na medida em que representou um quadro um pouco mais favorável para os estados. Ao mesmo tempo em que o maior crescimento econômico ensejou um aumento da arrecadação tributária estadual, teve-se uma queda nas despesas financeiras causada pela queda nas taxas de juros reais (LOPREATO, 1992, p.47).

²⁴ LOPREATO (1992), p.45. Diante de tamanhas dificuldades, os governos estaduais passaram a recorrer aos bancos estaduais, aprofundando-se um intrincado jogo financeiro no seio dos governos estaduais, envolvendo os bancos e os tesouros (idem, p.48).

Para os governos estaduais, o fim da década de oitenta representa um marco divisório no padrão de relacionamento com a União, a partir das grandes mudanças introduzidas pela Constituição Federal promulgada em 1988. No que afeta mais diretamente a este trabalho, a nova Carta teve o claro sentido de aprofundar a descentralização do federalismo fiscal brasileiro (tanto ampliando as competências tributárias dos estados e municípios, quanto aumentando os volumes de repasses de recursos entre as esferas de governo). O ponto mais importante aqui é que a nova Constituição garantiu autonomia às unidades subnacionais, a qual se manifesta na clara definição dos tributos que competem a cada nível de governo, com a plena autonomia para os estados e municípios legislarem sobre os tributos de sua competência. Ademais, foi garantida total autonomia para os governos subnacionais aplicarem seus recursos. Por fim, o maior do peso das transferências automáticas proporciona maior volume de recursos cujos repasses não dependem de negociações de caráter político.

No início dos anos noventa, o Plano Collor tentou equacionar a questão da dívida interna, por meio do tratamento de choque. Seus efeitos foram temporários e o que se seguiu foi uma recessão de 4,3% em 1990 (Tabela 1). De acordo com o Banco Central, nesse ano o setor público alcançou um superávit de 1,2% do PIB – contra um déficit de 6,9% no ano anterior – graças a um enorme ajuste pelo lado das despesas e pelo lado da receita, sendo que entrou em vigência o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF).²⁵ Segundo Mônica Silva, em 1990 o setor público atingiu um recorde histórico em termos de arrecadação, chegando a carga tributária a 30,5% do PIB, contra a média de 26% no período 1988-93.²⁶

Dessa forma, já no início da década de noventa esboçava-se o que seria a política econômica da década de noventa, principalmente em sua segunda metade: forte ajuste fiscal e aumento da carga tributária, dada uma política monetária restritiva. Nessa década, praticou-se uma política de juros internos elevados a fim de conter a demanda interna e, ao mesmo tempo, atrair capitais

²⁵

Cf. Relatório Anual do Banco Central - 1990.

externos. Com a manutenção das Reservas Internacionais brasileira em níveis bastante altos, o câmbio foi mantido apreciado de 1994 a 1999. Ademais, já em 1990 iniciava-se a abertura comercial, com forte impacto sobre o Saldo das Transações Correntes (veja-se na Tabela 2, abaixo, o claro comportamento ascendente das Importações e da Conta Serviços nos anos noventa, principalmente após a edição do Plano Real, com sua âncora cambial).

Até a primeira metade da década de noventa, o Brasil permaneceu com sua situação externa controlada após anos de negociações internacionais, de sucessivos saldos positivos na Balança Comercial e acúmulo de Reservas Cambiais. O movimento que se passou a observar, então, foi o de entrada de enormes volumes de capitais privados sob a forma de investimentos diretos – muitas vezes, somente em Bolsas de Valores e em aquisições de empresas já instaladas –, ou de capital puramente especulativo de curto prazo. Em 1992, por exemplo, as Reservas do país passaram de US\$ 11,9 bilhões, em janeiro, para US\$ 23,8 bilhões em dezembro, o que representou uma taxa recorde de variação positiva.²⁷

Entretanto, apesar da entrada de grande volume de capital externo no país, começa a ficar comprometido o Balanço de Pagamentos em função dos crescentes déficits em Transações Correntes. Assim, como se vê na Tabela 2, em 1997 chega-se a um déficit de US\$ 7,8 bilhões no Balanço de Pagamentos.²⁸ Com isso, o país ficou cada vez mais dependente dos fluxos de capitais financeiros *voláteis*. Dado que esse capitais eram atraídos pela arbitragem entre

²⁶ SILVA (1997), p.19. No ano de 1990, como se verá no Capítulo II, a arrecadação tributária do estado do Espírito Santo acompanhou esse movimento do fisco federal.

²⁷ De acordo com ALÉM & GIAMBIAGI (1996, p.20), quanto à dívida externa líquida do setor público há “dois fatores que, além da subindexação cambial, explicam a redução de seu estoque [até meados dos anos noventa] (...) : (a) o acúmulo de reservas, cujo nível passou de US\$ 9 bilhões no início dos anos 90 para US\$ 36 bilhões em dezembro de 1994; e (b) o acordo da dívida externa, que gerou um cancelamento de cerca de US\$ 5 bilhões de seu estoque.”

²⁸ Com o agravamento da crise no Balanço de Pagamentos, reforçou-se o discurso favorável à desoneração tributária das exportações, tendo o BNDES começado a incentivar esse setor de forma mais intensa a partir de 1996. Segundo OLIVEIRA et al. (1996), em favor da desoneração tributária sobre as exportações há uma “grande articulação já montada, a nível nacional e internacional, desde anos atrás”, o que resultou na edição da Lei Kandir. Como se verá adiante, as suas características de estado exportador fizeram com que o Espírito Santo tenha sofrido perdas em decorrência dessa Lei, que desonerou as exportações de bens primários e semi-elaborados.

as taxas de juros internas e as taxas internacionais, os gestores da política econômica optaram por manter altas taxas de juros no país, com pesado impacto sobre o quadro fiscal (não apenas federal, mas também subnacional).

Tabela 2. Evolução de alguns indicadores do Balanço de Pagamentos

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Exportações	25,6	22,3	26,2	33,8	34,4	31,4	31,6	35,8	38,8	43,5	46,5	47,7	53,0
Importações (-)	13,2	14,0	15,1	14,6	18,3	20,7	21,0	20,6	25,7	33,1	49,7	53,3	61,4
1. Saldo Bal. Com.	12,4	8,3	11,2	19,2	16,1	10,8	10,6	15,2	13,1	10,4	-3,2	-5,6	-8,4
Juros	-9,6	-9,3	-8,8	-9,8	-9,8	-9,7	-8,6	-7,3	-8,5	-6,3	-8,2	-9,2	-10,4
Outros Serviços	-2,8	-3,9	-3,3	-4,6	-5,2	-5,3	-4,6	-4,1	-6,9	-8,4	-10,4	-11,3	-16,9
2. Saldo Serviços	-12,4	-13,2	-12,1	-14,4	-14,9	-15,1	-13,2	-11,3	-15,4	-14,7	-18,6	-20,5	-27,3
3. Transf. Unilaterais	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,8	1,6	2,2	1,7	2,6	4,0	2,9	2,2
SALDO TR. CORR.	0,3	-4,9	-0,8	4,9	1,4	-3,5	-1,0	6,1	-0,6	-1,7	-17,8	-23,1	-33,4
CAPITAL	0,3	1,2	-1,7	2,9	-4,1	-5,0	-4,5	25,3	9,9	14,3	29,8	34,3	26,1
SALDO BAL. PAG.	0,0	-3,6	-3,0	7,0	-3,1	-8,8	-4,7	30,0	8,4	12,9	13,5	9,0	-7,8

Fonte: BACEN (vários anos). Elaboração do autor.

Nota: Valores correntes (em US\$ bilhões). Balança Comercial: preços FOB.

Portanto, seguiu-se ao Plano Real um grande crescimento da dívida interna, basicamente por dois motivos. Primeiramente, pela opção do governo de enxugar a liquidez e evitar um aumento da base monetária, dada a grande entrada de divisas. Em segundo lugar, devido ao fato de as taxas de juros terem sido mantidas bastante elevadas. Quanto a esse processo de crescimento da dívida interna e de perda de importância da dívida externa, ALÉM & GIAMBIAGI (1996, p.20) chamam a atenção para seus “efeitos fiscais desfavoráveis devido à diferença entre as taxas de juros interna e externa.”

A Tabela 3, a seguir, mostra que cresceu bastante, nos anos noventa, a importância da dívida interna federal em relação ao PIB. Enquanto em 1990 essa proporção era de 4,3%, em 1997 alcançou-se 16,8%. Em relação aos governos estaduais, nota-se que o seu endividamento interno cresceu significativamente ao longo dos anos apresentados na Tabela abaixo. Como se verá mais detidamente no Capítulo III, a questão da dívida dos estados

deteriorou-se gradativamente no passado recente, levando a uma fragilização dos governadores diante do poder central, o que facilitou a iniciativa da União de restringir a autonomia dos governos estaduais em troca de socorro financeiro.

Em relação ao endividamento externo, vê-se na Tabela 3 que o ano de 1988 marca uma mudança na trajetória da dívida externa pública, após o país passar vários anos transferindo renda para o exterior em função dos custos financeiros da dívida. Como comentado anteriormente, a busca do equacionamento da dívida externa pública acompanhou-se de uma deterioração da dívida pública interna, dada a forma como foi conduzida a política econômica.

Tabela 3. Evolução da Dívida Líquida do Setor Público (% do PIB)

		1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
I N T E R N A	Governo Federal e Bacen	2,8	4,0	6,2	7,4	6,2	4,4	4,0	7,9	4,3	-2,4	0,9	1,7	6,4	9,8	14,3	16,8
	Governos Estaduais	3,7	4,7	4,7	4,9	4,3	5,2	5,7	5,8	5,0	6,7	8,7	8,3	9,4	10,3	11,2	12,5
	Empresas Estatais e Agências Descentralizadas	6,3	8,5	8,6	8,8	8,0	10,3	12,7	10,4	8,8	11,0	10,1	8,6	5,0	4,9	3,9	0,9
	Total	12,8	17,2	19,5	21,1	18,6	20,0	22,4	24,1	18,1	15,3	19,7	18,6	20,8	25,0	29,4	30,2
E X T E R N A	Governo Federal e Bacen	6,9	11,4	13,0	11,3	12,7	16,8	18,6	16,9	19,3	16,3	11,2	7,1	6,2	3,5	1,6	2,0
	Governos Estaduais	1,4	1,6	1,6	1,8	2,0	2,0	1,8	1,5	1,4	1,2	1,2	1,0	0,3	0,3	0,4	0,5
	Empresas Estatais e Agências Descentralizadas	14,4	16,5	16,2	16,1	15,7	14,5	12,4	9,4	10,1	8,9	7,5	6,5	1,9	1,8	2,0	1,9
	Total	22,7	29,5	30,8	29,2	30,4	33,3	32,8	27,8	30,8	26,4	19,9	14,6	8,4	5,6	4,0	4,4

Fonte: BACEN (vários anos). Elaboração do autor.

Com essa política econômica, todo o setor público sofreu com a elevação dos custos de suas dívidas. Juntamente com esse problema, as três esferas de governo queixam-se de que o modelo de previdência brasileiro sofre de problemas estruturais que tendem a impossibilitar o seu custeamento pelo Erário

pela inexistência de recursos suficientes.²⁹ Com o agravamento da crise fiscal do setor público, ganhou força a argumentação segundo a qual a solução passaria pela chamada Reforma do Estado. No entanto, no Brasil essa Reforma vem sendo implementada apenas como um processo de enxugamento do Estado com objetivos meramente fiscais, não tendo havido a esperada e desejada melhoria na qualidade dos serviços prestados aos cidadãos nem um aumento da transparência e da participação popular nas decisões e políticas governamentais.

Portanto, com a manutenção de uma política econômica que ensejou desequilíbrios fiscais e externos, os anos noventa são marcados no Brasil por duras políticas de ajuste. Como será mostrado, o ajuste estrutural do setor público foi guiado pelo governo federal, acabando seguido pelas demais esferas de governo. Ao mesmo tempo em que se teve grandes esforços por redução de despesas (inclusive na área social), os governantes lutaram pela elevação de receitas, o que implicou no aumento da carga tributária brasileira.³⁰ Uma face importante desse processo foi o avanço nas privatizações e concessões de serviços públicos, o que caracteriza uma nova forma de atuação estatal, baseada na criação de agência regulatórias até mesmo por estados e municípios.

Para os governos subnacionais, a década de noventa representou um retrocesso no movimento de descentralização fiscal que se observou até o fim dos anos oitenta, cujo ápice foi a promulgação da Constituição Federal de 1988. Na busca de mais recursos, a União valeu-se de expedientes um tanto questionáveis para elevar suas receitas sem ter que transferir aos governos subnacionais essas receitas adicionais. Um exemplo foi a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), o qual foi inicialmente programado para vigorar apenas nos anos de 1994 e 95 mas que, em 1996, foi rebatizado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Ambos os fundos serviram aos propósitos do governo

²⁹ Não é objetivo deste trabalho discutir a crise do sistema previdenciário brasileiro. No entanto, cabe registrar que os diagnósticos do problema estão longe de representar unanimidade, muito menos as propostas para sua solução.

federal de levar suas receitas às custas das unidades subnacionais, posto que desvincularam parte das receitas federais que deveriam ser repassadas aos estados e municípios.

Como parte do processo de ajuste fiscal empreendido pela União nos anos noventa, foram criados (e incrementados, por meio da elevação de alíquota) vários tributos cuja arrecadação não é transferida aos governos subnacionais. Essa política, assim como a criação do FSE/FEF, vai claramente contra o ideal descentralizador presente na Constituição de 1988.

Logo no início da década, em 1990, foi criado o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). Em 1993, surgiu o Imposto sobre Movimentações Financeiras (IPMF), inicialmente com uma alíquota de 0,25%. Quanto ao IPMF, foi inicialmente divulgado que o mesmo iria vigorar somente em 1994, ano em que arrecadou R\$ 5,4 bilhões, o que representou 7,6% das receitas tributárias federais. Entretanto, adiou-se para dezembro de 1995 o fim de sua cobrança. No ano de 1996, o IPMF foi substituído pela atual CPMF. Em 1999, uma Emenda Constitucional postergou a vigência dessa contribuição por três anos e aumentou a sua alíquota (que passou para 0,38% em um primeiro momento e, posteriormente, para 0,30%).

Resta ainda registrar que, no início do Plano Real, houve um aumento da alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) de 0,5% para 2% e, em 1999, para 3%. Além disso, teve-se a elevação da alíquota do IRPJ, que passou de 25% para 26,6%, tendo sido criada provisoriamente a alíquota de 35%. Ademais, na mesma década de noventa o STF julgou constitucional a cobrança da Cofins.

Como será tratado no Capítulo III, a supremacia da *estabilização macroeconômica* sobre as outras preocupações (como, por exemplo, os desequilíbrios regionais e a autonomia dos estados em um regime federativo) e a assimetria de poder entre a União e as demais esferas de governo (derivada da crise fiscal dos estados) foram os traços marcantes da década.

³⁰ Segundo SILVA (1997, p. 19), após um grande crescimento a carga tributária do Brasil estabilizou-se em cerca de 30% do PIB em 1995 e 96.

Por estarem em grave crise fiscal, os governos subnacionais ficaram na dependência do auxílio financeiro da esfera federal, tornando-se reféns do governo central. A União, em troca de ajuda aos governadores e prefeitos, acabou por sujeitá-los à adoção de certas políticas de ajuste que implicam na perda da própria autonomia desses governantes. Este processo, que será analisado mais detidamente no Capítulo III, encontra sua mais clara manifestação na forma como ocorre a renegociação das dívidas dos estados e dos grandes municípios, em que fica patente o esforço do poder central no sentido de limitar a autonomia dos demais governos.

Tendo como argumento a defesa da *estabilidade*, o governo federal mina uma das principais características do federalismo brasileiro: a autonomia dos entes federados. Em troca de socorro financeiro, a União impõe a adoção de certas políticas por parte dos governadores, como é o caso das privatizações, das concessões de serviços públicos, dos ajustes nos gastos com pessoal e da imposição de limites de endividamento. Segundo o governo federal, a idéia central é restringir-se a capacidade de os governos subnacionais causarem novos desequilíbrios fiscais no futuro. Entretanto, como será destacado no Capítulo III, essas medidas impostas pela União acabam sendo uma forma de unir todo o setor público nacional em torno do *modelo econômico* adotado pelo executivo federal, que tem a desregulamentação, a desestatização e o equilíbrio fiscal como uma de suas principais bases.

Em verdade, a realização de um forte ajuste fiscal e patrimonial do setor público brasileiro aparece como uma condição *sine qua non* para a manutenção do modo de inserção internacional do país, sendo uma necessidade derivada do deficiente padrão de financiamento de sua economia. José Carlos Braga (1995, p.653) traça um paralelo entre a situação das finanças públicas no Brasil, no México, na Argentina e no Chile. Ficam claras as semelhanças entre as orientações de política econômica destes países. Segundo o autor, o

"paradigma de política econômica dominante não viabiliza [reordenar as finanças públicas] (...), já que condena o Estado a recorrentes ajustes fiscais cada vez mais difíceis, uma vez esgotada a possibilidade de alienação do patrimônio público. Tais ajustes são também crescentemente

instáveis, face aos desequilíbrios no balanço de pagamentos e às incertezas monetárias e financeiras dessa periferia, inexoravelmente inserida na globalização do dólar".

A despeito de uma crescente dívida social existente no Brasil e na América Latina, a prioridade das políticas econômicas tem sido a estabilização monetária pura e simples. Esta, por sua vez, vem sendo (ao menos momentaneamente) garantida às custas de um enorme comprometimento da capacidade de os governos implementarem políticas compensatórias, ficando as ações desenvolvimentistas ainda mais comprometidas.

O processo de ajuste e reestruturação tem sido extremamente duro e muitas vezes perverso em função de vários fatores, como a abertura comercial rápida, as altas taxas de juros pesando sobre o setor produtivo e o consumo, a limitação dos gastos sociais (num contexto de reestruturação desempregadora e de políticas econômicas recessivas), a exclusão social e a despreocupação do governo federal para com os desníveis regionais (e o conseqüente acirramento da *guerra fiscal*, que compromete grande volume de recursos fiscais). Além da dependência crescente de recursos externos, o crescimento dos gastos financeiros do setor público federal e a elevação do seu endividamento interno enfraquecem sua capacidade de implementar políticas de desenvolvimento e exige uma maior centralização de recursos na esfera federal, o que resulta no aumento das tensões do federalismo brasileiro.

No âmbito externo, as dificuldades chegaram a um ponto insustentável em janeiro de 1999, quando o governo viu-se obrigado a desvalorizar o Real. A dependência de capitais de curto prazo para o equilíbrio do Balanço de Pagamentos chegou ao limite, basicamente em função dos grandes déficits em Transações Correntes motivados pelo atraso cambial.

Assim, a política econômica brasileira dos anos noventa, assim como a da época do *milagre*, não permitiu que o país aproveitasse a oportunidade de grande liquidez internacional para obter um avanço no seu processo de desenvolvimento sócio-econômico. Na verdade, na década de noventa ocorreu o contrário, tendo-se somente alguns espasmos de crescimento baseados no

setor de bens de consumo duráveis. Diferentemente da época do II PND, nos anos noventa a preocupação com ajustes meramente conjunturais se sobrepôs às questões estruturais, sendo tal preocupação decorrente do próprio modelo econômico pelo qual optou o governo federal.

Tomando-se o governo do estado do Espírito Santo como exemplo, o presente trabalho identificará estreitas relações entre a trajetória recente de suas finanças e os movimentos mais importantes da economia brasileira nos anos oitenta e noventa. Apenas como exemplo, tem-se que no período estudado a piora nas condições de financiamento da economia brasileira manifestou-se afetando as receitas derivadas de operações de crédito e comprimindo radicalmente os investimentos do governo capixaba.

Também de acordo com a evolução do contexto nacional, nos anos recentes notou-se uma perda de importância do endividamento externo nas contas capixabas, com um grande aumento do papel da dívida interna (tanto como fonte de recursos quanto como despesa). No caso capixaba, a exemplo de outros estados, a alienação de empresas públicas também foi utilizada como forma de contornar as dificuldades financeiras, embora sem resolver a crise de forma permanente. Enquanto isso, as Receitas Tributárias espírito-santenses tenderam a oscilar conforme a evolução da atividade econômica nacional, a qual alternou momentos de maior e menor crescimento.

No geral, as taxas recentes de crescimento econômico do país foram pouco satisfatórias. Esse fato, juntamente com o desprezo do governo federal pela questão dos desequilíbrios regionais, levou vários governos estaduais a recorrerem a mecanismos de benefícios fiscais, muitas vezes com efeitos nefastos sobre as contas públicas. Quanto a isso, o caso capixaba é bastante ilustrativo pois, como se verá no Capítulo II, o seu principal fundo de incentivos fiscais vem comprometendo enorme parcela das receitas tributárias do estado, colaborando para a piora da situação das suas finanças.

I.2 – Elementos da formação econômica capixaba

Esta Seção apresenta aspectos da formação econômica do estado do Espírito Santo. Pretende-se caracterizar as alterações mais recentes no perfil de sua economia, a partir do que se poderá melhor compreender as limitações atuais de sua base econômica, o que certamente se reflete no comportamento das finanças do governo estadual.

Como será mostrado, a relativa estreiteza da base econômica capixaba é um dos fatores que contribuem para a instabilidade da base tributária estadual nos dias atuais. Destaca-se o fato de a economia do estado depender, atualmente, da produção de algumas *commodities* cujos preços estão sujeitos a grandes flutuações conforme as oscilações dos mercados internacionais. Ademais, tratam-se de produtos de baixo valor agregado, com limitado potencial arrecadador de ICMS. Como se concluirá neste trabalho, a reduzida expressividade da economia capixaba (em termos absolutos e em comparação com a produção total do país) colabora para que o seu ritmo de crescimento esteja plenamente atrelado ao desempenho do PIB do brasileiro.

Por outro lado, esta Seção permitirá que se entenda como que a busca da superação do atraso econômico do Espírito Santo levou a um comprometimento crescente das finanças do governo estadual com a concessão de benefícios fiscais. A dinâmica política interna desse estado levou à formação de uma coalizão que possibilitou a criação de mecanismos de incentivos fiscais que, mais tarde, vieram a se tornar fatores comprometedores de elevadas somas de recursos do orçamento espírito-santense.³¹ Mais recentemente, dentro do contexto nacional de fragilização do federalismo e de desprezo do governo federal pela questão dos desequilíbrios regionais, o governo capixaba entra na *guerra fiscal* para tentar obter maiores taxas de crescimento econômico e de

³¹ Nos anos noventa, a abertura comercial empreendida pelo governo federal e alguns investimentos em infra-estrutura contribuíram para o crescimento da importância do comércio exterior na economia capixaba. Nesse contexto, o uso do mecanismo Fundap (Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias) também deu impulso para o comércio exterior no Espírito Santo, refletindo-se na elevação exponencial do valor dos recursos fiscais concedidos pelo tesouro capixaba à iniciativa privada, como será mostrado.

emprego, na busca de se desvencilhar das limitações impostas pelo fato de a economia nacional permanecer relativamente estagnada por vários anos.

Para se entender a formação econômica capixaba, é fundamental dar-se atenção à cafeicultura, que foi de suma importância para a economia local no século XX. Em meados do século anterior, o cultivo do café já se disseminava pelo estado do Espírito Santo, tendo passado esta atividade a deter o papel de grande (ou mesmo único, pode-se dizer) pilar da economia local por décadas. Como se verá adiante, foi uma das crises da atividade cafeeira (mais especificamente a iniciada na segunda metade da década de cinquenta) que ensejou o início de um importante salto qualitativo na estrutura econômica do estado. Portanto, segue uma breve apresentação das origens do cultivo do café no território capixaba, bem como de sua evolução, de sua grande crise e da superação dessa crise.³²

O café chegou ao estado devido ao transbordamento de sua cultura a partir de Minas Gerais e do Rio de Janeiro. Antes da Abolição da Escravatura, existiam grandes propriedades rurais ao sul do estado, utilizadoras de mão-de-obra escrava. Na região montanhosa no centro-oeste do estado, a chegada dos imigrantes europeus expandiu a cafeicultura, porém sobre bases familiares e em pequenas propriedades. O norte do Espírito Santo, por sua vez, permanecia como área com baixa ocupação econômica e populacional. Em suma, inicialmente o café instalou-se no sul e na região montanhosa localizada na parte centro-oeste do estado.

Após a Abolição, em 1888, a estrutura fundiária se modificou na região sul. Tendo em vista a desestruturação do antigo sistema produtivo do país, passou-se a ter ao mesmo tempo, no sul capixaba, médias propriedades sob o sistema de parceria e pequenas propriedades familiares. A região centro-oeste do estado, por sua vez, manteve sua forma de ocupação da terra em minifúndios familiares. Portanto, já naquela época estava delineada a relativa

³² A parte desta Seção sobre a formação econômica do estado do Espírito Santo é baseada principalmente nos trabalhos clássicos de DALCOMUNI (1990), FERREIRA (1987), MORANDI et al. (1984) e ROCHA & MORANDI (1991). VARGAS (1994) e MOREIRA (1996) dão

desconcentração fundiária existente até os dias atuais no Espírito Santo. Um ponto importante é que inexistia um mercado de trabalho assalariado desenvolvido na agricultura capixaba (MORANDI et al., 1984, p.9).

Segundo Thaís Moreira (1996, p.46), até a virada do século havia vários pequenos portos em várias comunidades litorâneas do estado. No entanto, a partir de então o Porto de Vitória se expandiu e assumiu a liderança nas exportações ocorridas dentro do território espírito-santense. Mesmo assim, a maior parte da produção local de café ainda era exportada pelo Rio de Janeiro.

As ligações do Espírito Santo com o Rio de Janeiro são bastante fortes desde o século passado. A proximidade geográfica com Cachoeiro do Itapemirim ensejou o estreitamento das ligações comerciais entre esses dois estados, o que se deveu também ao fato de o Rio de Janeiro ser a capital do país. A cidade do Rio acabou por se fixar como o mais importante centro de influência sobre a economia (e até mesmo sobre a cultura) capixaba.

Como afirmado, inicialmente o café era produzido apenas na região sul do Espírito Santo. Com isso, a região próxima a Cachoeiro do Itapemirim centralizava a atividade comercial espírito-santense, apesar de a capital político-administrativa ser Vitória (localizada no litoral, mais ao centro do estado). Durante décadas, Cachoeiro do Itapemirim permaneceu como a cidade mais importante do Espírito Santo, o que se deveu ao fato de ser o local em que era realizada a quase totalidade das transações de compra e venda de café do estado. Assim, nessa cidade estava localizada a elite econômica e política capixaba.³³

Em 1913, os produtores de café do estado enfrentaram dificuldades em função da crise de preços que afetou todo o país. Como se sabe, ao longo da República Velha a economia brasileira estava altamente dependente da

também contribuições importantes. Quanto aos aspectos demográficos, a principal referência é o importante trabalho de RODRIGUES (1987).

³³ A ascensão e queda política e econômica de Cachoeiro do Itapemirim está intimamente ligada à evolução da economia cafeeira no estado. Com a expansão do café para a região Norte do estado, ocorrida na década de quarenta, o peso relativo da região cachoeirense já começou a diminuir. Entretanto, foi a crise do café iniciada em meados dos anos cinquenta (e que durou cerca de vinte anos) que marcou a queda definitiva de importância de Cachoeiro do Itapemirim, ao mudar radicalmente o perfil econômico do estado.

cafeicultura, o que fez com que o governo federal tenha atuado decididamente a fim de contornar as crises cíclicas do preço do produto. Mais uma vez, o Estado brasileiro estava a serviço dos interesses da elite econômica e política do país, possibilitando a manutenção do sistema econômico. Observado esse contexto nacional, portanto, antes da Revolução de 1930 a economia brasileira (bem como a capixaba) atravessou algumas crises de preços sem alterar sua estrutura produtiva, permanecendo fortemente dependente da atividade cafeeira.

Até a década de vinte, segundo Sinésio Ferreira (1987, p.253-4), a cafeicultura se expande de forma lenta pelo sul e pelo centro-oeste do estado, com baixos efeitos dinâmicos sobre a economia dada a própria maneira como estava estruturada: em bases familiares ou na forma de parceria, sujeita ao capital comercial localizado na cidade do Rio de Janeiro. O café provê, nesta época, a maior parte das receitas do setor público local,³⁴ grande porção do total de empregos e a quase totalidade do valor das exportações. Além disto, o pouco de indústria que havia era, em sua maior parte, ligada ao ramo de *produtos alimentares*, o qual era composto quase que unicamente pelo Sub-ramo *beneficiamento, torrefação e moagem de café*.³⁵

Assim, o Espírito Santo possuía uma economia baseada em pequenas e médias propriedades praticamente monocultoras. Não havia qualquer esboço de uma indústria autônoma em relação ao café nem tampouco se tinha um mercado de trabalho capitalista em formação. A produção cafeeira era exportada em sua maior parte pelo Rio de Janeiro, onde se localizava o capital comercial.

A Crise de 1929 e a Revolução de 30 mudaram o perfil econômico do país, sendo que umas regiões sofreram mudanças mais radicais que outras. Com a grande guinada política representada pela posse de Getúlio Vargas, todo o esforço estatal foi direcionado para a superação do atraso econômico do país, o que privilegiou alguns estados. Com a queda dos preços do café iniciada em

³⁴ Veja-se que, em 1931, 83% das receitas do governo do estado do Espírito Santo eram devidas ao café (PACHECO, 1998, p.45).

³⁵ Segundo MORANDI et al. (1984, p.33), a produção da indústria de transformação capixaba representava apenas 0,74% do total nacional em 1919.

1929,³⁶ o estado de São Paulo passou por uma reestruturação de sua economia, com uma acentuação do redirecionamento de investimentos para atividades manufatureiras em detrimento do café, o qual teve sua área plantada bastante reduzida. Tudo isto foi possibilitado pela existência de uma classe capitalista com recursos – cuja acumulação originária ocorreu na cafeicultura – e pela forte intervenção estatal em favor da industrialização.

No caso da economia capixaba, entretanto, a sua dinâmica não ensejou um processo de concentração e centralização de capital que fosse suficiente para promover um processo de industrialização. E, o que é mais importante, o Espírito Santo não foi privilegiado pela ação industrializante do Estado brasileiro.

Outro fator que dificultou que a economia capixaba mudasse sua estrutura após a Crise de 1929 foi o fato de a sua produção cafeeira basear-se em pequenas e médias propriedades, com mão-de-obra familiar ou na forma de parceria. Como será tratado mais adiante, essa característica da agricultura espírito-santense levava a que os produtores conseguissem ultrapassar os períodos de crise de preço do café sem se sentirem incentivados a diversificar a sua produção, pois esses agentes conseguiam permanecer produzindo o café, sofrendo apenas uma diminuição de sua renda.

Em suma, diferentemente do ocorrido em estados como São Paulo, a economia capixaba não passou por um processo de industrialização logo a partir da Crise de 1929 dado que:

- i) o capital comercial era o hegemônico na economia capixaba;³⁷
- ii) o capital local não se encontrava satisfatoriamente concentrado e centralizado;
- iii) o grande capital comercial (que se apropriava do excedente produzido pela cafeicultura capixaba) se situava no Rio de Janeiro;

³⁶ Segundo MELLO (1975, p.169), os preços internacionais do café caíram cerca de 60% entre 1929 e 1933.

³⁷ Segundo Sinésio Ferreira (1987, p.254-255), é próprio desta forma de capital o conservadorismo em relação a novas formas de valorização que possam substituir a vigente. Esse autor chama a atenção para o fato de, até hoje, ter-se no estado a presença de grupos econômicos oriundos da comercialização do café que ainda permanecem ligados ao comércio, mesmo que tenham eventualmente se direcionado também para outras áreas.

- iv) o Espírito Santo não fazia parte do Projeto Nacional-Desenvolvimentista na *Era Vargas*, caracterizado pela forte intervenção estatal na economia; e
- v) a estrutura produtiva da cafeicultura espírito-santense representava um entrave a que ocorresse uma diversificação econômica do estado nos momentos de queda do preço do café.

Assim, passada a crise iniciada em 1929 e passada a década de trinta, o Espírito Santo encontra-se assentado sobre o mesmo sistema produtivo de antes. A sua área ocupada com a cafeicultura praticamente não se altera. Tendo em vista que outros estados – São Paulo principalmente – diminuíram sua produção, a participação capixaba na produção nacional de café elevou-se. Comparando-se o período 1931/33 com o período 1940/42, nota-se um aumento do peso da produção espírito-santense no total nacional, passando-se de cerca de 7% para quase 10% (MORANDI et al., 1984, p.23).³⁸

Neide Vargas (1994, p.18), seguindo José Buffon (1992), destaca que se teve a partir da década de vinte uma "relativa inserção da economia local no mercado nacional". Sinésio Ferreira (1987, p.256) afirma que, a partir de então, "o capital industrial que opera a nível nacional passou a atuar crescentemente na periferia, integrando-a ao mercado nacional. Entretanto, no caso do Espírito Santo, até 1960 essa integração foi extremamente precária uma vez que, nesse período, o papel reservado ao estado foi apenas o de 'passagem' de insumos e, sobretudo, de produtos decorrentes de pesados investimentos realizados (...) em Minas Gerais" (aspas no original).

Assim, apesar de na década de trinta ter se acelerado o processo de integração nacional, o Espírito Santo participou pouco dessa evolução. Neste aspecto, o estado historicamente sempre deixara a desejar até porque "não participou dos grandes ciclos econômicos que precederam ao ciclo do café" (DALCOMUNI, 1990, p.148).

³⁸ Os autores estimam que teria havido uma queda na participação da indústria espírito-santense no total nacional na década de 30, embora não haja dados estatísticos claros disponíveis.

Portanto, apesar de a cafeicultura ter ensejado uma relativa integração da economia capixaba ao mercado nacional, o estado ainda permaneceu à margem da dinâmica industrializante nacional. Em termos de divisão inter-regional do trabalho, cabia ao Espírito Santo o papel de fornecedor de um produto primário (cultivado em bases praticamente rudimentares) direcionado primordialmente à exportação. Mais tarde, com o crescimento da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e dada a sua geografia favorável, o estado consolida-se ainda no papel de escoador da produção do interior do país (de Minas Gerais e do Centro-Oeste brasileiro) por via portuária.

Nos anos quarenta, ocorreu uma maior ocupação da região Norte do estado. Em 1940, cerca de 60% da população estadual estavam na região Sul,³⁹ na qual se encontravam 82% da população urbana. No transcorrer da década, a população do Norte cresceu bastante, basicamente devido à migração interna do estado. Para se ter uma idéia, a região centro-oeste do Espírito Santo teve uma perda populacional de 75% de todo o seu *crescimento natural* ocorrido na década por causa do movimento migratório.

No entanto, como explica Sinésio Ferreira (1987, p.181 e sgs.), a expansão da atividade econômica para a região norte não mudou o perfil da economia estadual, tendo apenas representado uma expansão de fronteiras. Do ponto de vista populacional, Antônio Carlos Rodrigues (1987, p.24) afirma que

"até 1960 a tônica do crescimento obedecia a princípios de 'expansão de fronteira' onde as várias porções do espaço, uma vez conquistadas, cresciam até atingir um certo patamar de concentração demográfica para, a partir daí, gerar excedentes demográficos para espaços ainda não conquistados".

Portanto, havia um "limite bem definido de volume demográfico, que era dado pelo limite de reprodução do capital". Assim, havia um movimento de distribuição da população que refletia a expansão geográfica de um padrão de produção específico. Isso explica a ocupação de áreas antes menos povoadas (no Norte) a partir de excedentes populacionais oriundos das áreas mais

³⁹ Os termos Sul e Norte são usados em relação ao Rio Doce, que vai de Minas Gerais ao Oceano Atlântico e que divide o Espírito Santo em duas partes.

povoadas (do Sul), sem que o Sul tenha se esvaziado. Era como se a produção de café fizesse com que se tendesse a igualar o nível de concentração populacional até 1960 (RODRIGUES, 1987, p.24).

No final da década de quarenta os preços internacionais do café se elevaram muito, bem como a sua plantação no Brasil. O Espírito Santo, com pouco mais de 10% da produção nacional, respondeu ao crescimento dos preços com um aumento do número de cafeeiros da ordem de 74% entre 1940 e 1960; a produção, por sua vez, cresceu 53% entre os triênios 1942/44 e 1960/62 (ROCHA & MORANDI, 1991, p. 47-50).

Consequentemente às elevações dos preços internacionais, ocorreram problemas intrínsecos à dinâmica da produção cafeeira. Mais uma vez, teve-se os típicos problemas ligados ao mercado do café: primeiramente, os preços sobem; num segundo momento, eleva-se o cultivo; assim, sobe a produção após um *gap* temporal de pouco mais de três anos; então, os preços caem e vem a crise devido à queda da renda dos produtores e dos setores dependentes da atividade. Os ajustes são complicados dado que, ao mesmo tempo em que interessa a cada agricultor que haja uma queda de oferta, há também a tentativa de cada um deles de se eximir dos ônus. Deste modo, a partir de 1955 os preços começaram a cair em função do excesso de oferta.⁴⁰

Em uma economia como a capixaba, os problemas de superprodução são mais complexos. Além de haver essa rigidez à queda da oferta explicada no parágrafo anterior, encontra-se ainda uma outra rigidez peculiar à cafeicultura nos moldes familiares. Esse problema adicional deriva-se de que, como brevemente comentado anteriormente, em geral os proprietários capixabas não se desfazem de sua plantação na crise para cultivar outra mercadoria, pois conseguem sobreviver apenas com a pequena produção familiar de subsistência. Assim, não ocorre uma drástica diversificação na agricultura espírito-santense nos momentos de crise do café, mesmo que seus preços não compensem os custos correntes dos produtores. Para o típico cafeicultor

capixaba, a queda dos preços do produto representa, tão somente, uma fase passageira de compressão de suas rendas, motivo pelo qual o sistema econômico do estado não se desestrutura facilmente.

Para se entender os reflexos da crise dos preços do café sobre a economia espírito-santense nos anos cinqüenta e sessenta, é preciso considerar que outras atividades giravam em torno do cultivo e da colheita do produto. Dependiam desse mercado os grandes comerciantes, que representavam a elite econômica e política do estado (permanecendo importantes atores até os dias atuais). Embora seja uma atividade relativamente simples, o beneficiamento do café representava um segmento importante na época. Além disso, os impactos sobre o comércio varejista das demais mercadorias também eram reflexos importantes, considerando-se o perfil da economia capixaba de então. Portanto, além de prejudicar os agentes envolvidos diretamente com o cultivo do café (afetando o emprego e a renda da mais importante atividade econômica do estado), os efeitos da crise alastravam-se sobre o restante da economia, afetando indubitavelmente o fisco estadual.

Em suma, devem ser destacados três aspectos da crise do café iniciada em meados dos anos cinqüenta, pelas suas implicações para a análise posterior. Em primeiro lugar, é importante ter-se em mente o fato de haver uma maior rigidez dos cafeicultores capixabas a diminuições espontâneas da oferta. Além disso, é fundamental considerar-se que a queda de preços nos anos cinqüenta foi excessivamente elevada. Em terceiro lugar, precisa ser levado em conta que aquela crise atingiu o Balanço de Pagamentos brasileiro, apesar de o café não ser mais tão importante nacionalmente como era antes da *Era Vargas*.

Portanto, dada a percepção desses três aspectos da crise do café iniciada na segunda metade da década de cinqüenta, teve-se importantes conseqüências para o Espírito Santo: **(a)** houve um aumento da preocupação de setores da sociedade capixaba com a extrema dependência de sua economia em relação ao café; e **(b)** o governo federal resolveu adotar uma política de

⁴⁰ Segundo ROCHA & MORANDI (1991, p.50), em 1959 os preços do café ficaram 51,7% inferiores ao patamar de 1954 (neste ano, a bem da verdade, os preços estavam sob certo

planejamento da produção nacional de café que evitasse supersafras. Vejamos cada um destes pontos.

O item **(b)** implicou na criação, pelo governo federal, do GERCA (Grupo Executivo de Recuperação Econômica da Cafeicultura), cujo Plano Diretor foi elaborado em 1962 e previa, dentre outras atitudes, a erradicação dos cafezais com baixa produtividade, como era o caso das lavouras do Espírito Santo. A implementação do plano durou até 1967, do que resultou uma redução de 71% da área total com café no estado e de 53,8% do número de pés.

Conseqüentemente, teve-se uma profunda alteração na economia espírito-santense, com impactos de duas ordens. Primeiramente, criou-se um contingente de cerca de 60 mil desempregados, dos quais parte foi para as áreas urbanas. Em segundo lugar, possibilitou-se que os agricultores indenizados pelo GERCA dispusessem de recursos líquidos que permitiram um crescimento da atividade madeireira e da pecuária na região norte do estado, a qual possuía extensas áreas de terra disponíveis.⁴¹ Enquanto a extração de madeira (por meio da destruição das matas nativas do norte capixaba) servia para abastecer os mercados de Minas Gerais e do Rio de Janeiro, a pecuária fornecia carne para os crescentes mercados das regiões urbanas do Espírito Santo. (ROCHA & MORANDI, 1991, p. 52-62).

Em relação ao ponto **(a)** acima, essa maior preocupação das lideranças políticas capixabas quanto ao excessivo peso do café na economia do estado resultou na formação de uma coalizão de forças internas que dedicou-se a buscar a superação dessa situação, como se segue.

A erradicação de cafezais capixabas comandada pelo GERCA deu-se de 1962 a 1967, com impactos altamente negativos sobre o quadro econômico e social do estado, bem como sobre suas finanças públicas. Na busca de se superar essa crise, o governo espírito-santense encomendou estudos que diagnosticassem as causas da crise e que apontassem formas de superá-la.

efeito de geadas ocorridas no norte paranaense).

⁴¹ A pecuária espalhou-se nas regiões anteriormente cobertas por cafezais, cumprindo o ciclo conhecido por *mata-café-pastagens*. No norte do estado, instituiu-se o ciclo *mata-pastagens*.

Como resultado, chegou-se à conclusão de que a industrialização do estado seria a forma de se superar a crise, amenizando-se a excessiva dependência em relação ao café. Tendo em vista que naquele momento histórico o país estava sob influência das idéias do *nacional-desenvolvimentismo* da CEPAL, a classe política capixaba abraçou a idéia de que não só a industrialização era necessária, mas também que deveria ser induzida pelo Estado.

Dado esse diagnóstico, foram vários os esforços para convencer o governo federal a incluir os Espírito Santo na área de atuação da Sudene. Afinal, as regiões Norte e Nordeste do Brasil contavam com importantes instrumentos de incentivos fiscais federais (basicamente via IR) desde o início dos anos sessenta, sob o argumento de que eram regiões cujos indicadores sócio-econômicos eram bastante piores que os das demais regiões do país.

As lideranças políticas capixabas argumentavam que o seu estado possuía características de subdesenvolvimento, apesar de estar incluído formalmente na região Sudeste. Entretanto, o governo federal não permitiu a expansão dos benefícios da Sudene ao Espírito Santo, alegando que isso poderia levar outros estados da federação a pleitear o mesmo tipo de ajuda.

Num cenário de dificuldades crescentes, o governo espírito-santense conseguiu obter recursos do IBC-GERCA destinados à diversificação econômica do estado, após o próprio GERCA ter realizado estudo que constatava que a crise capixaba era realmente grave, até porque o Espírito Santo foi o estado mais atingido pela erradicação de cafezais em termos relativos. Assim, utilizando-se da avaliação presente nesse estudo, as lideranças capixabas conseguiram convencer a União da gravidade da sua crise, e obtiveram importante vitória após vários anos de discussão (obviamente dificultadas pela pouca expressão econômica e política do Espírito Santo em nível nacional).

Assim, em 1969, o Decreto-Lei n.º 880 permitiu certos tipos de deduções de Imposto de Renda de pessoas físicas e jurídicas domiciliadas no Espírito Santo, para que fossem investidas em empreendimentos dentro do estado, formando-se o FUNRES (Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo), gerido pelo GERES (Grupo Executivo de Recuperação Econômica do ES) e que

viriam a ser aplicados pelo agente financeiro BANDES (Banco de Desenvolvimento do ES).⁴² Poucos meses depois, naquele mesmo ano, a Lei Estadual n.º 2.469 permitiu a dedução de 5% do ICM de certos setores de atividade também em favor do Funres.

Na avaliação de Sônia Dalcomuni (1990, p.160), este conjunto de incentivos "contribuiu para o aumento da participação relativa do setor industrial na 'economia capixaba', através, principalmente, da implantação e ampliação de unidades produtivas de pequeno e médio porte". Haroldo Rocha e Ângela Morandi afirmam que a conjugação de alguns fatores levou a que se tivesse certa industrialização no Espírito Santo a partir do início da crise do café em meados da década de cinquenta. No período 1955 a 1975, segundo eles, a economia capixaba foi favorecida pelos incentivos fiscais e pela atuação do governo federal (por meio de Plano de Metas), embora se ressalte que esse plano foi muito mais importante para estados de maior peso no cenário político-econômico nacional, como Rio de Janeiro e São Paulo. Assim, entre meados da década de cinquenta e meados dos anos setenta, "o processo de acumulação foi comandado pelos pequenos capitais locais que, ajudados pelas políticas estatais, lograram um bom nível de crescimento."⁴³

Posteriormente, com a implantação do II PND por parte do governo federal, a economia espírito-santense passou por mudanças ainda mais radicais. De 1975 a 1985 – período chamado de "fase de expansão recente"⁴⁴ –, notou-se um forte aumento da presença da indústria na economia capixaba, elevando-se a importância do setor terciário em função do acelerado processo de urbanização. Como se mostra a seguir, foi fundamental a presença do Estado brasileiro nesse processo mais recente de mudança estrutural da economia do Espírito Santo. Assim como no período anterior (1955 a 1975), um dos

⁴² Para o governo federal, somente era admissível a criação de incentivos fiscais para o Espírito Santo caso isso não implicasse em repasse de recursos da União nem em retirada de recursos destinados ao desenvolvimento das regiões Norte e Nordeste. Por esse motivo, o DL n.º 880/69 trata de recursos do IR devido por agentes residentes no próprio estado, os quais poderiam ser revertidos em investimentos a serem realizados dentro do seu território.

⁴³ ROCHA E MORANDI (1991), p.23.

⁴⁴ Cf. ROCHA & MORANDI (1991).

elementos centrais desse processo foi a atuação da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD).

O papel da Cia. Vale do Rio Doce na formação econômica do Espírito Santo foi de fundamental importância, implementando as diretrizes estatais de crescimento econômico. Em um primeiro momento, a empresa dotou o estado de uma infra-estrutura portuária e ferroviária estratégica, atuando de acordo com os objetivos nacionais da *Era Vargas* e, mais tarde, de acordo com o Plano de Metas.⁴⁵ Em um segundo momento, durante o II PND, a CVRD tornou-se novamente fundamental nas alterações por que passou a economia espírito-santense de 1975 a 1985.

Em 1941, a Companhia Brasileira de Mineração e Siderurgia (cujo nome foi alterado em 1942 para *Companhia Vale do Rio Doce*) iniciou a construção do cais do Morro do Atalaia – em frente ao Porto de Vitória, mas no continente –, o qual começou a operar em 1945.⁴⁶ Em seguida, foi construído ao seu lado o cais de Paul, também destinado à exportação de minério de ferro. No início da década de sessenta, visando expandir suas exportações, a CVRD iniciou as obras de construção do Porto de Tubarão, ao norte de Vitória, cuja inauguração ocorreu em 1966.

"Depois de praticamente 30 anos exportando basicamente minério de ferro, Tubarão passou a exportar grãos. Pertencente à estrutura denominada CORREDOR DE TRANSPORTES CENTRO LESTE, foi aparelhado com armazéns, possibilitando embarques da ordem de 1,6 milhão de toneladas" (destaque no original).⁴⁷

Neide Vargas (1994, p.22-26) afirma que, dada sua estrutura e sua inserção internacional, a Vale pôde estabelecer contratos de parceria com

⁴⁵ Este plano, juntamente com iniciativas do poder estadual, ainda deu ao Espírito Santo uma importante base rodoviária e um bom suprimento de energia elétrica.

⁴⁶ Segundo PACHECO (op. cit., p. 49), em 1942 contratou-se uma empresa canadense para "remodelar a Estrada de Ferro Vitória-Minas, adequando-a ao transporte de grande quantidade de minério de ferro de Itabira para (...) Atalaia". De acordo com FERREIRA (1987, p.231 e 236), no final da década de 50 o minério de ferro já se consolidava como maior produto da pauta de exportações do Espírito Santo, com 45% do total.

⁴⁷ MOREIRA (1996), p.47. Aspectos do Corredor de Transportes e suas implicações nos anos noventa serão explicitados mais à frente.

empresas estrangeiras e, assim, surgiram os chamados *Grandes Projetos*,⁴⁸ os quais englobam: (i) a Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST), construída na esteira do II PND com capital estatal e estrangeiro (japonês e italiano), localizada próxima ao Porto de Tubarão, e que passou a operar em 1983, utilizando o minério vindo de MG pela Estrada de Ferro Vitória-Minas e exportando pelo Porto de Praia Mole, de uso privativo; (ii) várias empresas de *pelotização* de minério de ferro para exportação, localizadas na área de Tubarão e que contam com a CVRD como sócia, juntamente com empresas estrangeiras; (iii) a Aracruz Celulose (também parte do II PND), localizada no litoral centro-norte do estado e que conta com seu próprio porto (Portocel, o qual utilizou antigo projeto elaborado pela Vale nos anos cinquenta e que a teve como sócia); e (iv) a Samarco, localizada no litoral centro-sul do estado e que também conta com seu próprio porto (de Ubú).

Segundo a autora, as decisões de se investir nesses empreendimentos sofreram influências diretas ou indiretas da CVRD e do governo federal, a despeito do poder local estadual, mero coadjuvante, se tanto. Teria havido tentativas do poder estadual de se aproveitar *linkages* entre empreendimentos de caráter estadual de menor porte e os chamados *Grandes Projetos*. Para tal, foi usado o sistema de incentivos fiscais existente. No entanto, Vargas entende que foi ínfimo o sucesso dessa intenção. Para ela, o único impulso que os grandes capitais deram à dinâmica da economia capixaba é referente à renda gerada – revertida, em parte, em salários –, com algum impulso ao consumo e à produção local (VARGAS, *ibid.*).

Sônia Dalcomuni,⁴⁹ por sua vez, afirma que os *Grandes Projetos* seguiam planos estabelecidos antes mesmo do II PND, ainda durante o *milagre econômico*. Ela afirma que houve apoio a aqueles investimentos na sociedade capixaba por causa da expectativa de se ter novo impulso ao crescimento dadas as expectativas de elevação da demanda mundial e nacional no final da década

⁴⁸ Cabe registrar que ROCHA & MORANDI (1991) desenvolvem uma argumentação contra o uso (bastante comum no Espírito Santo) da denominação "Grandes Projetos" para caracterizar o que seria, na verdade, grandes investimentos sujeitos ao "*grande capital*".

⁴⁹ Op. cit., p.173-182.

de sessenta. A autora apresenta um estudo do BANDES (s/d) que mostra os projetos que faziam parte da estratégia desejada pelos *formadores de opinião* e que poderiam ser divididos em quatro complexos. **1) Complexo Siderúrgico**: incluía a instalação da CST; a expansão da Companhia Ferro e Aço de Vitória (COFAVI), possibilitada com apoio do BNDES (em 1975, o banco contava com 93,5% do seu capital) e terminada em 1978; e a construção de quatro usinas de *pelotização* de minério de ferro, terminada em 1978. **2) Complexo Naval**: incluía um estaleiro de reparos, um outro de desmonte e um terceiro de construção naval; estes projetos não se concretizaram. **3) Complexo Paraquímico**: incluía a Aracruz e a Flonibra, ambas produtoras de celulose; somente a primeira foi à frente. **4) Complexo Portuário**: incluía o porto da CST (que passou a operar em 1984), o porto da Aracruz Celulose (inaugurado em 1979), o porto da Samarco, obras de melhorias no complexo portuário adjacente ao Porto de Vitória, e a construção – esta última, não efetivada – de dois cais ao redor da ilha de Vitória.

Para Dalcomuni,⁵⁰ o papel do governo do estado foi praticamente passivo na implantação dos projetos que vieram a se concretizar; mesmo "o II PND que 'abençoa' tais projetos, propiciando-lhes o financiamento, não os cria" (p.182, aspas no original). Segundo a autora, na realidade os projetos *nasceram* na esteira do crescimento dos mercados externo e interno da época em que se deu o *milagre econômico brasileiro*.

Antônio Carlos Medeiros (1977) desdenha eventuais vantagens que o estado do Espírito Santo possa ter obtido com os *Grandes Projetos*. O autor dá ênfase aos problemas criados: (i) escassez de terra e de mão-de-obra especializada; (ii) exclusão das lideranças locais dos processos decisórios, confirmando-se a situação de "uma economia colonizada e dependente do exterior" (p.111); (iii) pressão sobre o orçamento estadual dados os efeitos danosos que causariam, sem compensação nas receitas públicas; (iv) aumento do êxodo rural; e (v) piora da qualidade de vida devido à poluição e à concentração urbana.⁵¹

⁵⁰ Idem.

⁵¹ MEDEIROS (1977), pp. 109-117.

No que tange ao ponto (ii) apresentado acima, destaca-se o trabalho de RODRIGUES & SIMÕES (1988) os quais, ao discutir a influência dos Grandes Projetos no *ambiente institucional* do estado, fazem uma leitura negativa do advento dessas empresas. Esses autores afirmam que a grande capacidade de influência das mesmas sobre o Espírito Santo (dada a envergadura de suas plantas e o montante de recursos que administram) criou o que chamam de "centros de poder", concorrentes com o poder público formalmente estabelecido.

O referido trabalho de Dalcomuni apresenta impactos que os *Grandes Projetos* causaram sobre a "estrutura econômica, social e política no Espírito Santo (...) [devido] ao grande porte dos mesmos (...) e à forma concentrada no tempo e no espaço com que foram implantados".⁵² As principais transformações apontadas pela autora são: mudanças na matriz industrial, com um aumento da participação dos gêneros extração mineral (devido à instalação das *pelotizadoras*), papel e celulose (com a Aracruz), e metalurgia e mecânica⁵³ (com a CST); mudanças na distribuição regional da atividade econômica, com maior concentração na Grande Vitória (além de Aracruz e Anchieta, com a Aracruz Celulose e a Samarco Mineração, respectivamente); mudanças na concentração populacional urbana devido ao êxodo rural causado pela instalação da Aracruz, fato que elevou a concentração fundiária dada sua forma de exploração extensiva (além de o Pró-álcool e o fomento à pecuária terem também agido neste sentido); crescimento da problemática ambiental, consequência da maior presença de partículas sólidas no ar (de Vitória e Anchieta) e da maior presença de gases tóxicos no ar (principalmente em Vitória e em Aracruz) bem como do maior lançamento de efluentes líquidos poluentes nos rios e no mar (sendo que o crescimento da aglomeração populacional urbana também foi responsável por problemas como destinação do lixo e do esgoto residenciais); mudanças nas relações de poder dentro do empresariado local, fruto de problemas como os levantados por RODRIGUES & SIMÕES, mostrados acima, relacionados à questão dos *centros de poder*.

⁵² Op. cit., p.209. Ver-se p.210 e sgs.

Na avaliação de MOREIRA (1996, p.45), o "processo acelerado de urbanização [causou problemas] como: a favelização, o desemprego, a subnutrição, a marginalidade urbana, a perda da identidade cultural, etc."

Na área rural, segundo ROCHA & MORANDI (1991, p.95), de 1975 a 1985 observou-se uma

"expansão da empresa rural e a disseminação do uso de novas técnicas de cultivo e de insumos industriais modernos [que] possibilitaram à atividade agropecuária maiores níveis de produtividade e um caráter bem mais dinâmico. Ao lado disso, verificaram-se o aumento da concentração da posse da terra, a disseminação das relações de assalariamento e a conseqüente perda de importância das tradicionais relações de produção familiar e de parceria".

Mais especificamente no setor industrial, esse decênio foi caracterizado por uma grande expansão. Na avaliação de ROCHA & MORANDI (1991, p.94), foi marcante o crescimento da influência das decisões dos grandes grupos privados e estatais na dinâmica da economia capixaba no período 1975-85, decisões estas que são determinadas por suas estratégias e pelas oscilações da economia brasileira. Mais que isso, a orientação da política econômica dá o ritmo da evolução da indústria capixaba no período. Inicialmente, na vigência do II PND, acelera-se o crescimento da indústria espírito-santense, principalmente em função do gasto do governo federal e do crescimento do PIB nacional. Com a crise de 1979, as dificuldades fiscais do setor público nacional restringiram sua capacidade de gasto, o que comprometeu a capacidade de atuação estatal em novos projetos de industrialização.

No setor terciário, observou-se um crescimento no período em função da expansão industrial e da urbanização. Somente alguns poucos grupos econômicos locais sobreviveram à concorrência imposta pelos grandes grupos nacionais. "Particularmente o (...) segmento moderno (supermercados, lojas de departamento, transporte coletivo e de cargas, intermediação financeira,

⁵³ A autora especula quanto a este gênero pois trabalha com dados de 1980, quando a CST ainda não estava em operação.

serviços pessoais e industriais, hotelaria, etc.) tornou-se bastante atrativo ao 'grande capital'.⁵⁴

Como reflexo dessa grande mudança estrutural da economia capixaba teve-se que, de 1975 a 80, a participação da economia do ES no PIB nacional passa de 1,0% para 1,45%.⁵⁵ Como se pode ver na Tabela abaixo, em 1985 esse percentual chega a 1,72% e, dez anos depois, já alcança 1,99%. Os dados mais recentes disponíveis indicam que, em 1997, o peso da economia capixaba no PIB brasileiro foi de 1,86%.

Tabela 4. Participação da economia capixaba no PIB do Brasil – 1985 a 1997 (em %)

Ano	Participação percentual
1985	1,72
1986	1,76
1987	1,47
1988	1,52
1989	1,70
1990	1,66
1991	1,66
1992	1,69
1993	1,65
1994	1,82
1995	1,99
1996	1,91
1997	1,86

Fonte: Instituto Jones dos Santos Neves (Governo do Estado do Espírito Santo).
Dados fornecidos por e-mail.

Em relação aos anos noventa, desde o início da década o Espírito Santo se aproveitou da liberalização comercial brasileira iniciada no governo Collor e passou a se destacar nos volumes de cargas movimentadas em sua expressiva estrutura portuária. O governo do estado participou de negociações junto com outras unidades da federação – Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Distrito Federal – viabilizando a concretização do Corredor de

⁵⁴ ROCHA & MORANDI (1991), p.95; aspas no original.

⁵⁵ Dados extraídos de BANDES (1991) e ESPÍRITO SANTO (1994a). Deve-se destacar que, matematicamente, é mais fácil uma economia pequena apresentar taxas elevadas de crescimento do que uma grande, posto que a base de comparação é menor. Ou seja: obviamente, uma pequena variação absoluta no PIB capixaba representa muito mais, em termos relativos, do que uma igual variação absoluta no PIB do estado de São Paulo, por exemplo.

Transportes Centro-Leste a partir da ligação da Estrada de Ferro Vitória-Minas (que chega a Belo Horizonte) com a RFFSA (cujo trecho vai de Belo Horizonte a Brasília). Assim pôde-se, em 1991, a partir de investimentos relativamente baixos, constituir o Corredor que vai de Brasília a Vitória e que permite, por exemplo, escoar soja da região do Cerrado até o Terminal de Grãos do Porto de Tubarão. A partir de 1993, o Corredor passou a ser administrado por um consórcio privado.

Efetivamente, considerável impulso às atividades portuárias nos anos noventa foi dado pela existência do mecanismo Fundap (Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias). Esse fundo, a exemplo do Funres, também é operado pelo Bandes, o banco estadual de desenvolvimento. O Fundap permite que as empresas do setor de comércio exterior posterguem por 60 dias o recolhimento do ICMS gerado em suas operações, aproveitando-o como crédito.⁵⁶ Assim, embora tenha sido criado em 1971, foi nos anos noventa que o Fundap teve uma radical elevação do volume dos recursos concedidos à iniciativa privada, dadas as circunstâncias de abertura comercial do país e dada a criação do Corredor de Transportes Centro-Leste. Será mostrado, mais à frente, o impacto das atividades *fundapianas* sobre as finanças públicas do Estado na década de 1990.

Portanto, nos anos noventa ocorreu um grande crescimento da movimentação portuária no Espírito Santo, dada a abertura comercial brasileira, dada a constituição do Corredor de Transportes e dada a existência do Fundap. De 1990 a 95 as exportações cresceram 95%, havendo uma grande concentração das mesmas em três grandes empresas: a CST, a Aracruz e a CVRD. Em 1990, as três juntas respondiam por 55% do total exportado e, em 1995, por 70%. As demais empresas tiveram, nesse quinquênio, uma elevação de 31% no volume exportado. Prevê-se um crescimento da movimentação de grãos e farelo de soja: no ano 2000, um terço de toda a exportação nacional de

⁵⁶ Quando este imposto é pago, cerca de 75% vão para o Fundo e são repassados às próprias empresas *fundapianas* na forma de financiamentos subsidiados. Tais financiamentos têm carência de cinco anos e vinte anos para serem amortizados; os juros são de 1% ao ano, sem correção monetária. Mais à frente, serão feitas mais considerações acerca do Fundap.

soja deverá ser feita pelo Espírito Santo. Nos anos de 1990 a 95, cerca de 95% das exportações feitas no estado eram compostas por produtos básicos e semi-manufaturados. Quanto às importações, houve um crescimento de 537% no período, sendo que sua composição também se alterou (com uma queda das *commodities* e um aumento dos manufaturados, principalmente automóveis). Assim, o ES alcançou a quinta posição dentre os estados exportadores e a quarta dentre os importadores (com 11,4% das importações totais do país e com 75% das importações brasileiras de veículos automotores). Duas empresas fundapianas, a Cotia e a Coimex, chegaram a concentrar 55% das importações do ES.⁵⁷

Pelo exposto, enfim, nota-se que a economia capixaba passou por profundas mudanças nas últimas décadas, a partir da grande crise do café iniciada na segunda metade dos anos cinqüenta. Nessa mudança estrutural, pesou a forte atuação do governo federal (principalmente por meio da Companhia Vale do Rio Doce, mas não somente), embora os incentivos fiscais tenham dado sua parcela de contribuição.

Tirando proveito do Plano de Metas (que lhe proporcionou importante infra-estrutura em transportes e em energia) e dos investimentos do II PND (que foi o grande marco de sua industrialização), o estado do Espírito Santo assumiu o papel de produtor de bens semi-elaborados e de escoador da produção do interior do país, exportando minério de ferro e café de Minas Gerais e grãos do Centro-Oeste do país (principalmente por via ferroviária). Nos anos noventa, dada a abertura comercial brasileira e dada a infra-estrutura existente, o mecanismo do Fundap permitiu uma enorme expansão do comércio exterior no estado, o que elevou ainda mais a importância dessa atividade na economia capixaba.

Como visto, a estreita ligação do estado com o comércio exterior é demonstrada pela sua histórica característica de exportador de café, o que ensejou a expansão do Porto de Vitória. O Espírito Santo inseriu-se na economia nacional de uma forma subordinada, incorporando-se ao *ciclo do café*, que

⁵⁷ Dados de MONJARDIM (1997), p.42-44.

preponderava no Brasil. Até então, o estado não participara dos grandes ciclos econômicos do país (como o do pau-brasil, da cana-de-açúcar e da mineração). A partir de 1941, no entanto, o minério de ferro é que passa a desempenhar importante papel na conformação da estrutura portuária do estado. Os pesados investimentos do governo federal (principalmente via CVRD) em Minas Gerais e na infra-estrutura de transportes e portuária ajudaram a moldar o seu papel no cenário nacional, dando-lhe a função que Sinésio Ferreira (1987) caracterizou como “porto de Minas Gerais”.

Uma das principais hipóteses de Sinésio é que, até os anos cinqüenta, a forma como estava estruturada a economia capixaba (cafeicultura sobre base familiar, com baixa produtividade) “dava-lhe uma dinâmica própria, relativamente ‘independente’ da dinâmica capitalista propriamente dita.” Entretanto, com as mudanças ocorridas na estrutura da economia espírito-santense a partir de meados da década de cinqüenta, alterou-se radicalmente essa situação. A relativa industrialização ocorrida no rastro do II PND consolidou essa ruptura com o passado, tendo sido instalados alguns grandes empreendimentos no estado, os quais estão altamente integrados aos movimentos da economia brasileira (e até mundial). Assim, embora não se pretenda afirmar que a dinâmica econômica do Espírito Santo não tenha mais qualquer grau de autonomia em relação aos fatores ‘externos’, é inegável que, no passado recente, alcançou-se um grau de integração e de interdependência à economia nacional sem precedentes. Torna-se marcante, portanto, o caráter subordinado do desenvolvimento capixaba, crescendo significativamente a influência da economia nacional sobre o ritmo da atividade econômica capixaba. A esse respeito é importante registrar-se que, como se poderá constatar nos próximos Capítulos, a trajetória das receitas tributárias capixabas magnificam as oscilações apresentadas pela economia brasileira, sendo esse um dos principais aspectos da grande instabilidade das receitas do governo do estado no passado recente.

Apesar das enormes transformações em seu perfil, a economia espírito-santense permanece com uma base pouco diversificada e apoiada na produção

de bens primários ou semi-elaborados, de baixo valor agregado. Atualmente, suas principais empresas são ex-estatais (recentemente privatizadas pelo governo federal), o que mostra como a intervenção estatal foi importante na formação econômica do Espírito Santo. Entre os maiores grupos empresariais do estado, é marcante a presença de empresas que cresceram às custas dos benefícios fiscais, principalmente do Fundap.

Em suma, o estado do Espírito Santo permanece com uma economia de pequenas dimensões em termos nacionais, com sua base produtiva assentada na produção de bens pouco elaborados. Foi superada a extrema dependência em relação ao café, o qual proporcionara dinâmica própria à sua economia no passado, conforme argumenta Sinésio Ferreira. A nova base econômica que sucedeu à cafeicultura faz com que a economia do estado figure como altamente dependente das flutuações da economia brasileira. Enquanto isso, algumas circunstâncias levaram a que, nos anos noventa, tenha se reforçado uma característica marcante da economia capixaba (característica claramente definida após a criação da CVRD): o fato de lhe caber o papel de *porto do interior do país*.

II – Evolução Recente das Finanças do Estado do Espírito Santo

Este Capítulo pretende apresentar um panorama geral da evolução recente das finanças do governo do estado do Espírito Santo, dando-se maior atenção para o período 1986-1995. Antes, porém, faz-se mister tecer-se comentários acerca da base tributária do estado, dadas suas implicações sobre as contas estaduais. Em seguida, será feita uma análise do comportamento das receitas, das despesas, de indicadores da Execução Orçamentária e da evolução do endividamento do governo espírito-santense.

II.1 – Aspectos da base tributária do Espírito Santo

Esta Seção deseja apresentar os principais elementos constitutivos do que se pode chamar de Base Tributária do ES. Entretanto, antes de disso é preciso explicitar-se os principais mecanismos de incentivos fiscais existentes no estado, aos quais se fez rápidas referências no Capítulo I.

II.1.1 – Instrumentos de fomento existentes

Como mencionado no Capítulo I, no final da década de sessenta o Espírito Santo passou a contar com instrumentos de fomento baseados em incentivos fiscais. Atualmente, estão em vigência mecanismos de três tipos:

- (i) postergação do recolhimento do ICMS,
- (ii) financiamento bonificado, e
- (iii) incentivos de participação societária e/ou subscrição de debêntures que podem ser convertidas em ações.

Os recursos desse sistema são, em sua maioria, referentes ao Funres e ao Fundap. O Funres é constituído por deduções de 33% do IR devido pelas empresas ou cidadãos interessados e de 5% do ICMS a recolher. Seus recursos podem ser utilizados para a implantação de projetos nas seguintes atividades: indústria, agricultura (culturas permanentes ou culturas temporárias irrigadas),

reflorestamento, pecuária intensiva, pesca, turismo, armazenagem, infraestrutura de transporte e comunicações, complexos energéticos, cultura (inclusive produções cinematográficas), informatização de escritórios de contabilidade, comércio e serviços.⁵⁸

O agente que opta pelo uso do mecanismo Funres pode, conforme sua situação, (a) receber um Certificado de Investimento (CI) do Bandes no valor da dedução realizada, ou (b) utilizar os recursos deduzidos em investimentos em seu próprio grupo empresarial, mediante aprovação do Geres. Nesse caso, o Bandes pode vir a emprestar recursos para o projeto e/ou dar garantias bancárias; o Funres, por sua vez, torna-se sócio do empreendimento (em média, com um terço do valor do investimento). Quanto aos CIs, a depender do desejo de seu possuidor, os mesmos podem ser convertidos em ações de empresas nas quais o Funres detenha participação, sendo que parte desse tipo de ação é periodicamente ofertada em leilões em Bolsas de Valores. No caso da subscrição de debêntures, os juros são de 4% a.a. mais a Taxa Referencial (TR), com prazo de amortização de 5 a 8 anos (incluindo a carência). No caso de operações de crédito, os juros variam entre 6% e 11% a.a. mais TR; o prazo para resgate é entre 5 e 7 anos, conforme o caso, o que inclui a carência.

Nos anos recentes, o Funres apresentou maior oferta do que demanda por recursos para projetos, sendo que para o ano 2000 seu orçamento é de cerca de R\$140 milhões. Desde junho de 1994, a SEFA deixou de repassar a sua parte do fundo, referente ao ICMS; portanto, os recursos do Funres vêm sendo garantidos pelo repasse das parcelas referentes ao IR e pelo retorno de financiamentos concedidos no passado.

O Fundap é um incentivo que visa prover capital de giro às empresa beneficiadas, as quais devem atuar no comércio exterior. As empresas que queiram usar o mecanismo do Fundap ficam obrigada a investir uma parcela (no mínimo 7%) do valor do financiamento em projetos próprios e/ou de terceiros (sujeitos a aprovação prévia) nos seguintes tipos de atividade: indústria,

⁵⁸ A lista de atividades que podem fazer uso do mecanismo do Funres pode, eventualmente, ser alterada pelo Poder Executivo Federal.

agropecuária, pesca, turismo, florestamento e reflorestamento, serviços de saúde e educação, transporte, infra-estrutura não governamental, construção, cultura e comércio. Esse incentivo permite que se postergue por 60 dias o recolhimento do ICMS referente às operações portuárias. Vinte e cinco por cento do ICMS recolhido pela empresas fundapianas vão para os municípios do estado, sendo a parcela restante direcionada ao Fundap e devolvido à empresa na forma de financiamentos subsidiados. O gestor financeiro dessas operações é o Bandes, sendo que os financiamentos têm carência de 5 anos, 20 anos para a amortização total e juros máximos de 1% a.a., sem correção monetária.

As seguintes atividades não estão sujeitas ao uso do mecanismo Fundap, até mesmo por já estarem plenamente estabelecidas no estado: produtos siderúrgicos (e seus derivados e semi-elaborados); minério de ferro, inclusive *pellets*; café; cacau; farinha de trigo; madeira; celulose; carvão vegetal de mata nativa; combustíveis líquidos e gasosos; mármore e granito em blocos e cimento.

Informalmente, a Secretaria da Fazenda vem solicitando que empresas "fundapianas" não deduzam parte do ICMS devido em favor do sistema Funres. Segundo Neide Vargas et al. (1997, p.15), o peso da opção Funres no total do ICMS devido no estado caiu, de 4,1% em 1993, para 2,4% em 1995.

O sistema capixaba de incentivos fiscais conta ainda com o mecanismo de postergação do recolhimento do ICMS por até 180 dias. Essa vantagem inclui tanto o imposto referente ao faturamento da empresa beneficiada quanto o referente à compra de equipamentos, máquinas e aparelhos destinados ao capital fixo de empresas já instaladas ou em fase de implantação.

O mecanismo de postergação de recolhimento pode durar de 12 a 60 meses, sendo que esse prazo varia na proporção inversa da fatia, no FPM, do município em que estiver o empreendimento. Esse critério objetiva incentivar a interiorização do desenvolvimento.

II.1.2 – Base tributária do Espírito Santo⁵⁹

Como visto no Capítulo I, a configuração econômica do Espírito Santo alterou-se nas últimas décadas, reduzindo-se a extrema dependência do café e alcançando-se certa industrialização.

Na agricultura, o café permanece como o produto mais importante. De acordo com Ricardo Santos, o café participou, em 1997, com 31% do PIB agropecuário e 2,5% do PIB estadual.⁶⁰ Um estudo da Secretaria da Agricultura do ES (SEAG, 1993) considera que o significativo peso da cafeicultura na economia espírito-santense faz com que o produto interno estadual varie em função de variações dos preços do café, que são bastante oscilantes.

Apesar do crescimento dos outros setores a partir da década de sessenta, o café permaneceu com grande peso na arrecadação do ICM do estado até a promulgação da nova Constituição Federal em 1988 (após o que o tributo passou a ser cobrado também sobre energia elétrica e telecomunicações). De 1985 a 88, a porcentagem do ICM do café sobre o ICM total variou de 18,6% (em 87) a 29,1% (em 85).

A partir de 1989, caiu sua participação, chegando a apenas 9,2% naquele ano e a 6,1% no ano seguinte, o que demonstrou "tanto o efeito da ampliação da base tributária, quanto da redução dos preços do café e da conseqüente produção interna do produto" (SEAG, 1993, p.35). Em verdade, após a Constituição de 1988 a perda de importância do café deu-se principalmente em termos relativos (a despeito de terem ocorrido eventuais quedas absolutas do 'ICMS-café'), posto que a base tributária do ICM passou a incluir alguns serviços

⁵⁹ Esta Seção é baseada em VARGAS et al. (1997).

⁶⁰ Dados de SANTOS (2000), que comenta: "Esses números, postos de forma isolada, não revelam o verdadeiro significado da cafeicultura para o Estado, quer por seus efeitos sobre a dinâmica econômica da maioria dos municípios capixabas, impactando os segmentos comercial e de serviços, quer pela sua função na geração de ocupação/empregos e na distribuição de renda, especialmente no meio rural." Esse mesmo autor informa que, em 1999, a produção de café gerou mais de 360 mil empregos diretos, estando presente em mais de 56 mil estabelecimentos rurais (das quais 90% são pequenas propriedades com mão-de-obra familiar). Para ilustrar a importância desse produto, veja-se que a população rural capixaba é de cerca de 600 mil habitantes (ESPÍRITO SANTO, 1994a, p.47). De acordo com ESPÍRITO SANTO (1993), todos os municípios do interior do Estado cultivam o café, o qual está presente em 77% das propriedades.

que antes não eram objeto de sua incidência. Entretanto, apesar de ter caído a parcela do café no total de ICM(S), ainda assim é bastante representativa a sua participação, o que demonstra seu potencial de causar consideráveis variações na arrecadação tributária do estado, como ocorreu no período 1985/88.⁶¹

Quanto ao papel da indústria na base tributária do Espírito Santo, cabe aos Grandes Projetos a participação mais importante. Assim, destaca-se a presença da siderúrgica CST, da Aracruz Celulose na produção de papel e celulose, da Samarco com sua usina de *pelotização* de minério de ferro, e da CVRD na *pelotização* de enorme volume de minério para a exportação.

Nos serviços, a década de noventa foi marcada por um enorme crescimento das atividades portuárias, principalmente importações, na esteira da abertura comercial brasileira e da entrada em funcionamento do Corredor de Transporte Centro-Leste, destacando-se os recordes de importação de automóveis por Vitória. Para isso, contribuiu o apoio do mecanismo do Fundap, com crescentes volumes de recursos concedidos à iniciativa privada. As exportações, por sua vez, permanecem altamente concentradas na CST, na Aracruz e na CVRD, exportadores de produtos primários e/ou semi-elaborados, bem como no café *in natura*.

Segundo VARGAS et al. (1997), a base tributária do Espírito Santo é estreita e instável.⁶² A sua estreiteza está relacionada ao fato de sua arrecadação estar concentrada em termos de grupo de atividade, localização espacial e unidade fiscal, o que tem sido reforçado por dois motivos. Em primeiro lugar, pela própria política de fiscalização da Secretaria da Fazenda, direcionada às *maiores empresas*. Em segundo lugar, pela existência do mecanismo Fundap, pois as empresas fundapianas estão entre as tais *maiores* que são fiscalizadas e, embora sejam poucas diante do total de contribuintes (cerca de 200 em um universo de mais de 30 mil), respondem por grande parcela do ICMS

⁶¹ No que tange à tributação sobre a atividade agrícola, o peso do café permanece muito grande. Em 1994, por exemplo, a sua comercialização garantiu cerca de 80% de todo o ICMS arrecadado na agricultura do estado (DAHER, 1995, p.1).

⁶² No que se refere à Base Tributária do ES, será dada atenção ao ICMS. Afinal, esse imposto respondeu, em média, por cerca de 94% das Receitas Tributárias do governo do estado de 1986 a 1995.

devido: 21,5% em 1993, 25% em 1994 e 38% em 1995. Ademais, o Fundap é concentrado em poucas empresas, de poucos ramos e situadas em poucos municípios.

A instabilidade da base tributária capixaba, por sua vez, é consequência principalmente dessa elevada concentração em relação a grupos de atividade e unidade fiscal, na medida em que variações abruptas no faturamento de um grupo de atividades e/ou de uma empresa com grande peso na arrecadação levam a fortes oscilações na Receita Tributária do estado. Além disso, o grande peso do Fundap no total do ICMS devido (e sua grande concentração em poucas empresas) é um fator a mais a instabilizar a base, dadas as grandes oscilações, ano a ano, do volume total de operações fundapianas.

A respeito do Fundap há ainda um importante aspecto a ser destacado, dadas suas implicações sobre a arrecadação de ICMS. O fato é que, em última instância, as atividades fundapianas não contribuem, no todo, com as Receitas Tributárias do estado do Espírito Santo. Veja-se a situação: enquanto a Secretaria da Fazenda dá mais atenção às maiores empresas, este esforço é em grande parte desperdiçado na medida em que as empresas fundapianas (as quais estão entre as maiores) não contribuem, de fato, como todo o seu Imposto devido. A propósito, o

*“ranking das maiores empresas contribuintes se altera sensivelmente caso considerado o ICMS líquido de Fundap, passando a Escelsa (distribuidora local de energia elétrica) a ser o maior contribuinte, deslocando as empresas com operações Fundap de sua posições, ao ponto de um número relevante das mesmas passar a contribuir com volumes irrisórios ou mesmo nulos de ICMS.”*⁶³

Outro desequilíbrio decorrente da existência do Fundap é a questão da divisão do ICMS entre os municípios, dado que os mesmos ficam com 25% do ICMS devido pelas empresas fundapianas. Na medida em que a maioria dessas empresas está concentrada na Grande Vitória, o mecanismo Fundap contribui para acentuar a concentração de recursos em municípios já favorecidos na

⁶³

VARGAS et al. (1997), p.8.

distribuição daquele imposto.⁶⁴ Segundo o referido trabalho de Neide Vargas et al. (1997), a região Sul do estado é a que mais sofre com essa distorção que o Fundap causa na distribuição de ICMS, beneficiando principalmente os municípios da Grande Vitória.

Outra política de incentivos com impactos nas finanças públicas do Espírito Santo é a recente estratégia do governo federal de desoneração das exportações. Mais à frente, no Capítulo III, será feita menção à Lei Kandir e a algumas propostas de reforma tributária com suas possíveis implicações. No entanto, já aqui cabe destacar que um estado exportador como o ES sofre redução significativa de receitas quando se deixa de cobrar ICMS sobre as suas exportações.

“As principais empresas geradoras de VAF (Valor Adicionado Fiscal) em 1994, respondendo por cerca de 30% do total, foram CST, Aracruz, Escelsa, Petrobrás, CVRD/Nibrasco, Braspérola, Garoto, Coimex, Cotia e Glencore; todas, afora a terceira, notadamente vinculadas o comércio exterior.”⁶⁵

Dessa forma, as finanças do governo espírito-santense têm sido afetadas pela Lei Kandir, de um lado, e pelo Fundap, de outro. Como se verá no Capítulo III, nos anos noventa há ainda outras ameaças às finanças capixabas e à autonomia dos governo subnacionais derivadas de esforços do governo federal no sentido de manter a estabilidade macroeconômica.

⁶⁴ As empresas localizadas na Grande Vitória são responsáveis por 70% a 80% de todo o ICMS devido no ES. Neide Vargas et al. (op. cit., p.9) chama a atenção para o fato de o peso do ‘ICMS Fundap’ na base tributária do Estado fortalecer o “vínculo político entre Prefeituras e o segmento Fundap. Como consequência, dificultam-se mudanças na legislação Fundap que poderiam aprimorar o mecanismo.”

⁶⁵ VARGAS et al. (1997), p.17.

II.2 – Análise do período 1986-1995⁶⁶

Inicialmente, deve-se ressaltar que a presente análise tratará apenas da administração direta. Não serão consideradas, portanto, nem as empresas estaduais de economia mista nem a administração indireta (fundações e autarquias).

Essa decisão pode implicar em uma sub-avaliação do real volume de receitas de que o governo do estado do Espírito Santo dispõe, bem como do valor do gasto efetivamente realizado pelo poder público estadual. No passado, vários estados do país constituíram uma ampla gama de instrumentos que expandiram a sua capacidade de ação, aumentando o entrelaçamento entre o tesouro estadual e o restante do aparelho governamental, até mesmo para se contornar a crise fiscal. Apenas para ilustrar, veja-se os casos das companhias estaduais de habitação, de saneamento, de extensão rural e de energia, com sua considerável capacidade de captação de créditos destinados à ação dos governos estaduais.

Entretanto, apesar de se incorrer em uma sub-avaliação, a opção de se analisar apenas a administração direta não resulta em considerável distorção do objetivo central dessa parte do trabalho, que pretende observar os movimentos e tendências recentes das finanças públicas do governo do estado do Espírito Santo vis a vis a evolução do contexto nacional e os condicionantes locais.

Como se verá, a evolução do panorama político e econômico nacional permeia toda a análise, na medida em que influi sobremaneira nas finanças do estado. Do ponto de vista local, o período analisado engloba o último ano do governo de Gérson Camata, os mandatos inteiros de Max Mauro e Albuíno Azeredo e o primeiro ano do governo de Víctor Buaiz.

Uma questão bastante importante para as finanças públicas espírito-santenses que precisa ser destacada inicialmente é o “fator Fundap” (ou seja, a forma como esse fundo impacta nas contas do governo capixaba) pois, como se

⁶⁶ Nesta seção, a principal fonte de dados é uma publicação da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN, 1996), embora tenham também sido utilizados os Balanços Gerais do Governo do Estado do Espírito Santo (SEFA, vários anos).

verá à frente, ao longo da década de noventa cresceram bastante os volumes de recursos destinados a esse fundo. Como mencionado anteriormente, o Fundap é formado por 75% do ICMS devido pelas empresas envolvidas em atividade ligadas ao comércio exterior, sendo que seus recursos retornam às empresas na forma de empréstimos subsidiados. Portanto, o crescimento das movimentações portuárias ocorrido nos anos noventa tem importantes efeitos sobre as Receitas Tributárias do estado. Do lado das despesas, seu efeito dá-se na conta Inversões Financeiras, a qual contabiliza os recursos enviados para o Bandes (o agente financeiro responsável pelo fundo, que repassa os empréstimos subsidiados às empresas).

Dessa forma, uma primeira observação das contas do Espírito Santo pode provocar algumas impressões equivocadas, na medida em que a Secretaria de Fazenda contabiliza os recursos comprometidos com o Fundap como se fossem receitas de ICMS (o que em verdade não os são, pois já possuem destino certo). Por outro lado, estes mesmo recursos aparecem também como Despesas de Capital, na conta Inversões Financeiras.

Portanto, neste Capítulo será sempre informada a forma como determinado valor está sendo apresentado: ora incluindo-se os recursos do Fundap tanto nas receitas quanto nas despesas (situação que será tratada como “com Fundap”), ora descontando esses recursos a fim de se dar mais fidelidade dos dados à realidade (esse será o caso mais comum, e será tratado como “sem Fundap”).

Por fim, cabe ressaltar que, em todos os casos a serem apresentados, os valores das receitas estarão sempre incluindo a parte destinada constitucionalmente aos municípios.⁶⁷ De modo similar, os valores das despesas terão sempre inclusas as transferências aos municípios. Isso posto, segue relato acerca dos principais itens da Execução Orçamentária.

⁶⁷ Exceto, logicamente, nos raros casos em que se estiver tratando das Receitas Correntes Líquidas.

II.2.1 – Receitas Orçamentárias

RECEITA TOTAL

A Receita Total apresentou fortes oscilações ao longo do período analisado, as quais derivam-se basicamente de: (i) grandes variações das Receitas Tributárias, principalmente devido a mudanças no ritmo da economia brasileira, (ii) movimentos das Receitas de Capital, as quais caem até 1991 e recuperam-se nos demais anos, e (iii) variações das Transferências Correntes, as quais têm uma tendência de crescimento após a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, embora tenham variado um pouco conforme o desempenho da arrecadação federal.

O primeiro ano da série, 1986, é um ano atípico devido à ocorrência do Plano Cruzado, o qual levou a uma grande elevação do consumo e, conseqüentemente, das Receitas Tributárias. Além disso, foi um ano em que as Receitas de Capital alcançaram um valor real bastante acima da média do período. Com isso, o valor real que a Receita Total atingiu em 1986 somente foi superado nos dois últimos anos do período.

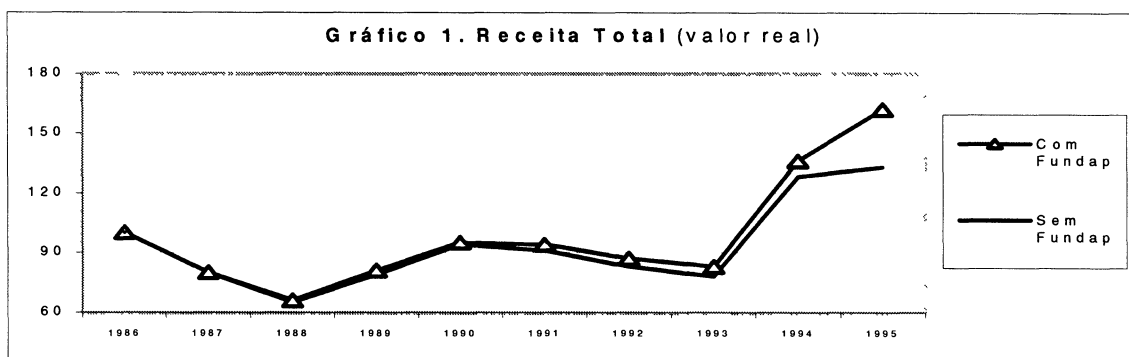
Em 1987 e 88, a Receita Total recuou devido à queda continuada da arrecadação tributária (embora em 87 tenha havido Operações de Crédito e Transferências de Capital bastante significativas).

A partir de 1989, a Receita Total assume uma tendência ascendente, impulsionada pelas Receitas Correntes. Afinal, após a Constituição de 1988, crescem a arrecadação – dada a expansão da base tributária do então ICM, que passou a se chamar ICMS – e as Transferências Correntes. Isso tudo se deu a despeito de: (i) as Transferências de Capital terem assumido claro movimento de perda de importância, passando a ter peso insignificante em comparação com o passado, e (ii) as Operações de Crédito terem decaído até o ano de 1991.

Tabela 5. Receita Total (valor real)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Com Fundap	100	80	66	81	95	94	87	83	136	162
Sem Fundap	100	80	65	79	94	91	83	78	128	133

Fonte: STN (1996). Nota: 1986 = 100. Elaboração do autor.



Em 1992 e 93, a Receita Total interrompe a recuperação iniciada em 1989. Afinal, nesse biênio teve-se continuadas quedas das Receitas Tributárias, que acumularam 23% (descontados os valores repassados ao Fundap).

Em 1994 e 95, em plena vigência do Plano Real, a Receita Total alcança os maiores valores do período, incentivada pelos grandes crescimentos das Receitas Tributárias e das Transferências Correntes (posto que o Plano trouxe um aumento significativo do consumo, o que aumentou as arrecadações de ICMS, IPI e IR). Dois outros fatos contribuíram para excelentes resultados da Receita Total no biênio, ambos derivados das Receitas de Capital: em 1994, a rubrica Alienação de Bens teve um desempenho extraordinário (devido à venda, por parte do governo capixaba, de ações minoritárias de uma empresa local concessionária de energia elétrica) e, em 1995, o valor das Operações de Crédito foi o maior do decênio.

Chama a atenção, na observação do Gráfico 1 e da Tabela 5 (acima), a crescente importância do "efeito Fundap" na receita estadual. Como se verá à frente, no ano de 1995 o comprometimento da Receita Total do Espírito Santo com esse fundo chegou a quase 18%.

RECEITAS CORRENTES

Em relação às Receitas Correntes, há uma clara tendência de aumento de sua importância como porcentagem da Receita Total.⁶⁸ Por um lado, isso deve às alterações impostas pela Constituição de 1988, a qual elevou a participação dos estados na arrecadação de IR e de IPI e ampliou a base de incidência do ICMS. Por outro lado, isso se deve à crise de financiamento da economia brasileira, que reduziu a disponibilidade de outras fontes de recursos para os estados, que não as receitas correntes. No período estudado, nota-se momentos de considerável compressão das receitas oriundas de operações de crédito, bem como uma radical queda das transferências de capital da União para o estado do Espírito Santo.

Como não poderia deixar de ser, por serem compostas em sua quase totalidade por recursos tributários (do estado e transferidos pela União), as Receitas Correntes acompanharam o nível de atividade econômica do país. Exemplo disso foram as quedas consecutivas de 1986 a 88 devido, principalmente, à piora da arrecadação de impostos estaduais em relação ao ano do Plano Cruzado. A partir de 1989, as Receitas Correntes tomam uma tendência de crescimento graças, basicamente, à elevação continuada (exceto pequenos recuos em 1991 e 92) das Transferências Correntes após a promulgação da Constituição de 1988 e apesar de as Receitas Tributárias terem recuado em 1992 e 93.

Em 1994 e 95, as Receitas Correntes atingem níveis recordes no período. Tal fenômeno deveu-se aos valores também recordes das Receitas Tributárias e das Transferências Correntes (ambas diretamente dependentes da evolução do consumo, o qual teve um grande crescimento após a implementação do Plano Real), as quais se elevaram em, respectivamente, 87% e 50% no biênio, já descontado o efeito Fundap.

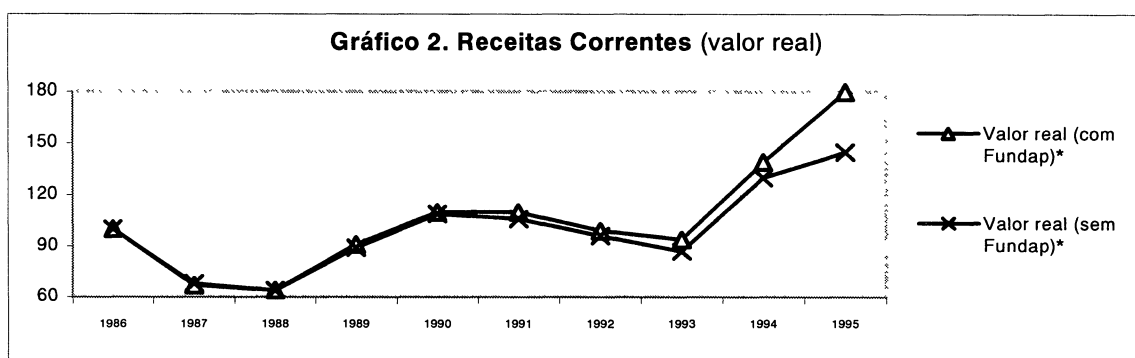
⁶⁸ Em 1994 e 95 essa tendência se reverteu um pouco, graças à alienação de bens por parte do governo do estado em 94 e à obtenção de um grande volume de empréstimos em 1995.

Tabela 6. Receitas Correntes (valor real e participação na Receita Total)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
% da Rec. Total (com Fundap)	82	70	80	93	96	96	94	93	85	91
% da Rec. Total (sem Fundap)	82	70	80	92	95	96	94	92	84	89
Valor real (com Fundap)*	100	67	64	91	110	110	99	94	139	180
Valor real (sem Fundap)*	100	68	64	89	109	106	96	87	130	145

* 1986 = 100.

Fonte: STN (1996). Elaboração do autor.



RECEITAS TRIBUTÁRIAS

Em comparação com outros estados, as Receitas Tributárias do Espírito Santo tiveram um peso menor no total de receitas orçamentárias brutas (sem se descontar as transferências aos municípios) ao longo do decênio 1986-95: 61% em média, contra 65,7% no caso de Minas Gerais e 70% no caso do Paraná. Das Receitas Correntes, as Receitas Tributárias responderam, em média, por 70% no período (contra 76,5% no caso de MG e 78% no do Paraná).⁶⁹ Em comparação com esses estados, o ES é mais dependente das transferências federais correntes.

Apesar de sua menor capacidade de tributar em comparação com outros estados, o comportamento de suas Receitas Tributárias teve bastante importância sobre a evolução da Receita Total. A comparação do Gráfico 1 com o Gráfico 5 permite perceber que a evolução da Receita Total foi bastante

⁶⁹ Comparação descontando o *efeito Fundap*. É importante enfatizar que uma menor capacidade de tributação implica em menor disponibilidade de recursos próprios para a implementação de políticas públicas, o que torna-se ainda mais importante em uma economia em que o crédito encontra-se altamente difícil e caro.

influenciada pela das Receitas Tributárias, a despeito de o tesouro do Espírito Santo apoiar-se menos na tributação do que estados como Minas Gerais e Paraná, por exemplo. O que se percebe é que a pouca expressividade das Receitas de Capital ao longo do decênio analisado (como será mostrado abaixo) faz com que a Receita Total varie quase que exclusivamente em função da arrecadação tributária, embora as transferências correntes tenham sua importância.

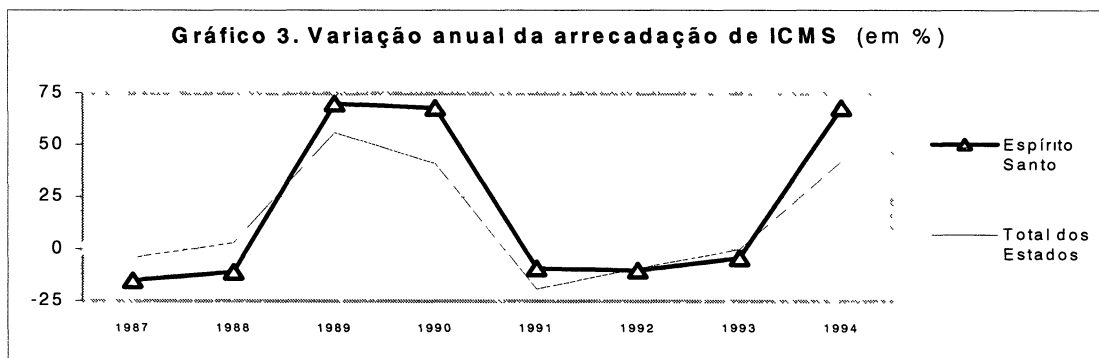
As Receitas Tributárias capixabas, como era de se esperar, apresentaram movimentos claramente pró-cíclicos. Além disso, como se pode ver na Tabela 7 e no Gráfico 3 a seguir, a arrecadação de ICMS do Espírito Santo varia mais do que o total arrecadado desse imposto em todo o país, o que mostra sua grande instabilidade.

Tabela 7. Taxa de crescimento anual da arrecadação de ICMS em dólar – 1986 a 94 (em %)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Espírito Santo	(15)	(11)	70	68	(9)	(10)	(4)	68
Total dos estados	(4)	3	56	41	(19)	(9)	0	42

Fonte: Vargas et. al. (1997), p.5.

Nota: Taxa de crescimento em relação ao ano anterior.



Quanto ao caráter pró-cíclico das Receitas Tributárias no período, veja-se que o ano de 1986, por exemplo, foi “atípico [devido ao] (...) Plano Cruzado I e ao excepcional desempenho do setor cafeeiro”,⁷⁰ de modo que a arrecadação de ICM alcançou um valor incomum.

⁷⁰ SEFA (1989), p.7.

No biênio 1987-88, por exemplo, teve-se uma queda nas vendas e no nível de investimentos. Afinal, como mostrado no Capítulo I, naquele ano houve uma diminuição dos salários reais e praticou-se altas taxas de juros reais, o que se refletiu numa redução real acumulada de 47% na arrecadação de ICM em relação a 1986.⁷¹

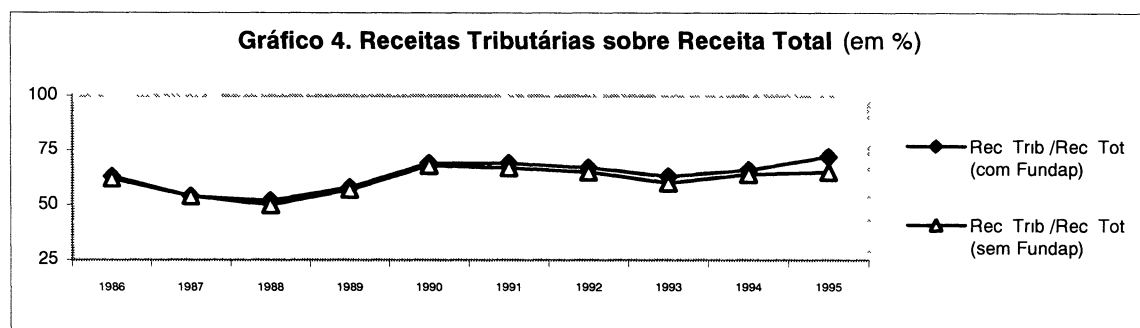
Um outro exemplo do caráter pró-cíclico apresentado pelo ICMS capixaba são os desempenhos recordes de sua arrecadação em 1994 e 95, quando o PIB brasileiro cresceu 5,9% e 4,9% respectivamente, com base no grande crescimento do consumo que se seguiu ao Plano Real.⁷²

Tabela 8. Receitas Tributárias (valor real e participação na Receita Total)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Rec. Trib./Rec. Corr. (sem Fundap)	76	77	63	62	71	70	69	65	77	73
Rec. Trib./Rec. Total (com Fundap)	63	54	52	58	69	69	67	63	66	72
Rec. Trib./Rec. Total (sem Fundap)	62	54	50	57	68	67	65	60	64	65
Valor real (com Fundap)*	100	68	54	75	104	103	92	84	143	186
Valor real (sem Fundap)*	100	69	53	72	102	98	88	75	132	140

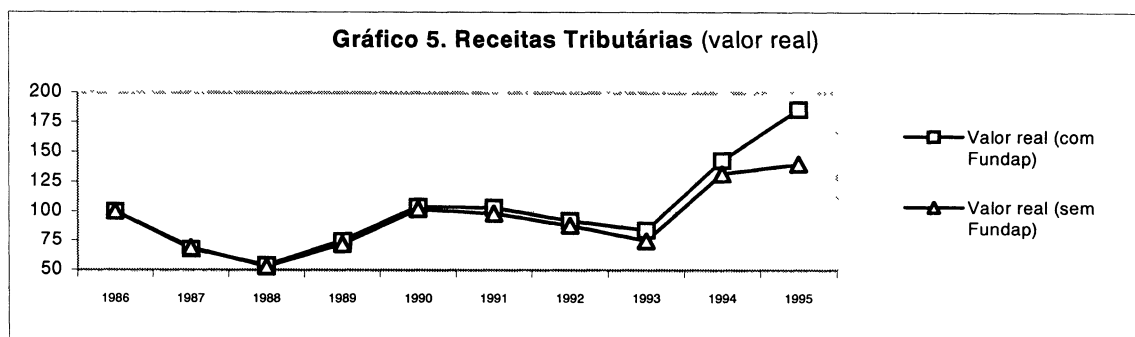
* 1986 = 100.

Fonte: STN (1996). Elaboração do autor.



⁷¹ Cálculo descontando o efeito Fundap.

⁷² Segundo SILVA (1997, p.19), apesar de em 1995 haver certa redução da aceleração da atividade econômica, "a arrecadação tributária mantém-se muito elevada (...) [em função do] efeito *Tanzi inverso*". (*itálico no original*) A autora afirma que esse fenômeno iniciou-se a partir de 1994, em função de a queda da inflação ter posto fim à corrosão devida à distância temporal entre o fato gerador e a chegada do tributo aos cofres públicos.



Um ponto importante a se destacar no que tange à trajetória das Receitas Tributárias no decênio é a inflexão ocorrida em 1988, quando foram promulgadas alterações constitucionais bastante importantes. A partir de então, passou-se a cobrar ICMS sobre o consumo de energia elétrica e de combustíveis, sobre serviços de computação, comunicações e de transporte, sobre a comercialização de minerais e sobre a exportação de semi-elaborados. Essa expansão da base de incidência do ICM(S)

“contribuiu com algo em torno de 60% do crescimento real da receita de ICMS líquido [de 1988 para 89]. (...) Os 40% restantes podem ser creditados ao processo de modernização da administração fazendária, a uma política de fiscalização mais determinada, além do bom desempenho da economia regional no período. No entanto, fica difícil determinar o percentual de cada um destes três fatores”.⁷³

A Tabela abaixo apresenta a evolução da participação do ICM(S) no total de receitas orçamentárias do estado do Espírito Santo, podendo-se notar uma clara mudança na capacidade arrecadatória após 1988, derivada do aumento da base tributária do estado. No entanto, cabe reiterar que se deve ter em mente que o melhor desempenho do ICMS em 1989 foi também reforçado pelo grande aumento do consumo ocorrido naquele ano que, como mostrado no Capítulo I, foi impulsionado pelo temor da sociedade de que ocorresse uma moratória da dívida interna por parte do governo federal.

⁷³

SEFA (1990).

Tabela 9. Participação do ICM(S) na Receita Total (em %)

1986	1987	1988	1989	1990
55,2	46,8	44,5	48,9	59,7

Nota: Descontadas a 'Cota do Funres' e a 'Cota-Municípios' do ICM(S).

Fonte: SEFA (vários anos). Elaboração do autor.

Especificamente quanto a 1989, cabem alguns comentários adicionais. Naquele ano, o ICMS derivado do café apresentou uma queda de seu valor real. Esse fato, aliado ao alargamento da base de incidência do ICM(S) e ao aumento do consumo, fez com que o setor primário tivesse a menor fatia do total arrecadado em comparação com os seis anos anteriores.⁷⁴ Em contrapartida, o setor terciário atingiu a maior porcentagem em comparação com os seis anos anteriores (veja-se a Tabela abaixo). Dessa forma, apesar de o ICM(S) do café ter recuado em 1989, as Receitas Tributárias cresceram quase 36% em termos reais em relação a 1988 – descontando-se a parcela Fundap –, o que ilustra a tendência de perda de importância relativa do café na base tributária capixaba, embora mantenha-se ainda como fonte indispensável de arrecadação (além, é claro, de permanecer com um papel fundamental na geração de empregos no interior do estado).

Como mencionado no Capítulo I, em 1990 houve uma elevação atípica na arrecadação tributária em todos os níveis de governo, repercutindo também sobre o governo capixaba.

Tabela 10. Participação dos três setores da economia na arrecadação de ICM(S) (em %)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Primário	26	29	34	34	23	24	15	12
Secundário	18	21	22	22	25	23	23	22
Terciário	56	50	44	44	52	53	62	66

Nota: ICM(S) incluindo a parcela relativa ao Fundap.

Fonte: SEFA (1990), vários Quadros. Elaboração do autor.

Por fim, mas não menos importante, deve-se chamar a atenção para a Tabela 8 e o Gráfico 5, nos quais se observa a crescente importância do Fundap no comprometimento do total de ICMS devido. Para se ter uma idéia, em 1995 o

valor repassado a esse fundo pelo governo capixaba foi de mais de R\$ 340 milhões, o que representou quase 25% do ICMS bruto.

TRANSFERÊNCIAS CORRENTES

Como mencionado acima, o peso das Transferências Correntes no orçamento espírito-santense é mais significativo do que para outros estados. Descontando-se o efeito Fundap, esse tipo de receita respondeu, em média, por 30% das Receitas Correntes no período (contra 23,5% no caso de MG e 22% no do Paraná), o que demonstra o fato já mencionado de o governo capixaba possui uma capacidade relativamente baixa de obtenção de recursos por conta própria, via tributação.

Além disso, chama a atenção o crescente peso das Transferências Correntes na Receita Total do governo capixaba, como se pode notar abaixo (Tabela 11 e Gráfico 6). Veja-se que sua participação era de 8% em 1986, chegou a 25% em 1993 e, no fim do período, ficou em 22%. Esse claro movimento ascendente é, como afirmado acima, conseqüência das alterações constitucionais de 1988, as quais apontam no sentido de uma maior descentralização fiscal.

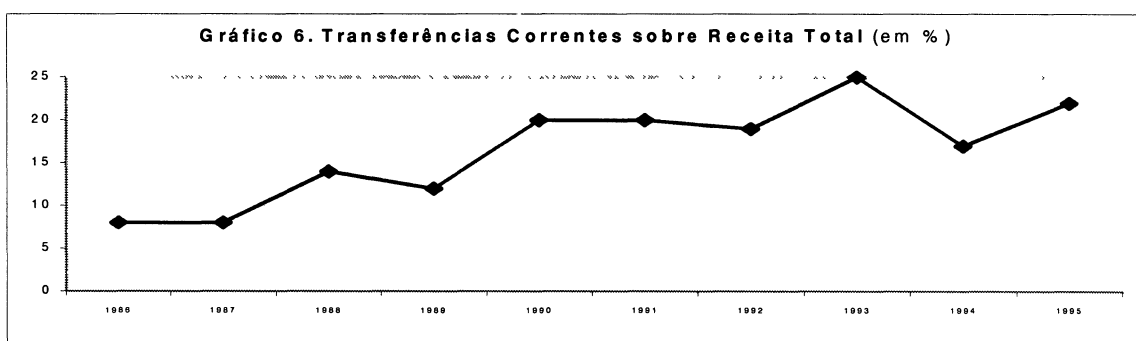
Tabela 11. Transferências Correntes

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
% da Rec. Total (sem Fundap)	8	8	14	12	20	20	19	25	17	22
Valor real*	100	83	117	121	240	232	204	247	274	371

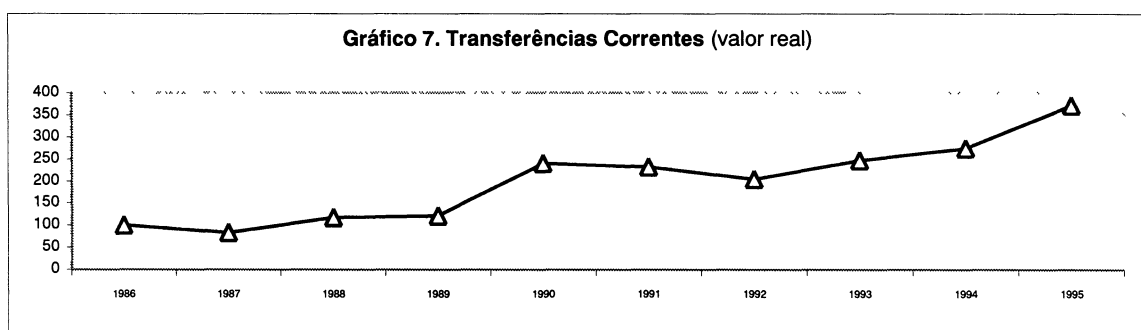
* 1986 = 100.

Fonte: STN (1996). Elaboração do autor.

⁷⁴ Em 1985 e 86, anos em que o café teve preços muito bons e uma boa safra no ES, seu peso na arrecadação foi bastante acima do comum.



Em termos de valor real, as Transferências Correntes assumiram uma trajetória ascendente já no ano de 1988, quando cresceram 41% em relação ao ano anterior, o que pode ser observado na Tabela 11 e no Gráfico 7. Cumpre destacar que, embora a partir de 1989 tenham sido extintas várias transferências (de capital e correntes) da União para os estados, na prática isso teve impacto nulo nas receitas do Espírito Santo.



Além da tendência de crescimento de importância das Transferências Correntes ao longo do período, a observação do Gráfico 7 também ilustra o caráter pró-cíclico dessa fonte de receita. Note-se que em 1994 e 95, com o crescimento do consumo nacional que se seguiu ao Plano Real, o volume transferido pela União foi afetado pela maior arrecadação de IPI e de Imposto de Renda.

Em relação ao percentual das Transferências da União que foi destinado ao Espírito Santo, teve-se oscilações insignificantes no decênio analisado, como se vê na Tabela 12, a seguir.

Tabela 12. Participação do Espírito Santo nas Transferências da União (em %)

1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1,9	1,7	1,7	1,6	1,5	n.d.	n.d.	n.d.	1,7	1,7	1,8	1,9	1,9

Nota: Inclui FPE e FPM (44% do IPI e do IR), IOF-Ouro, 50% do ITR, Fundo de Compensação às Exportações (10% do IPI) e Fundef. No ano de 1997, estão inclusos os valores relativos às transferências de ressarcimento do ICMS nos termos da Lei Complementar n.º 87/99 e Medida Provisória n.º 1579/97.

Fonte: BACEN (vários anos). Elaboração do autor.

RECEITAS PATRIMONIAIS

A evolução das Receitas Patrimoniais é bastante ilustrativa da crise de financiamento da economia, abordada no item I.1 dessa Dissertação. Tratam-se de receitas oriundas, em sua quase totalidade, das aplicações de recursos do Tesouro Estadual no mercado financeiro.

De acordo com o Balanço Geral referente a 1987, em outubro daquele ano o governo do estado conseguiu implantar uma Conta Única de Caixa, a qual passou a funcionar no Banco do Estado do ES (Banestes). Dessa forma, pôde-se realizar operações financeiras lucrativas para o erário. O governo teria ganho, segundo a SEFA (1988), Cz\$280 milhões (à época) apenas nos últimos dois meses e meio do ano de 87, o que equivalia a 1,6% da Receita Total (já descontado o efeito Fundap).

Nos anos de 1988 e 89, os ganhos com aplicações financeiras fizeram com que as Receitas Patrimoniais tenham chegado a extraordinários níveis de participação na Receita Total. Como tratado no Capítulo I, nesses dois anos o perfil da rolagem da dívida interna federal atingiu um momento crítico, na medida em que se aliaram (i) a alta incerteza quanto à possibilidade de um calote por parte do setor público; (ii) juros reais bastante elevados e (iii) enorme liquidez das aplicações em títulos públicos. Portanto, a evolução das Receitas Patrimoniais reflete o fato de, mais particularmente nesses dois anos, o governo federal ter transferido enorme monta de recursos aos 'investidores financeiros', na forma de pagamento de juros sobre a sua dívida interna.

Com o Plano Collor e a sua tentativa heterodoxa de equacionar a dívida interna, os ganhos do tesouro capixaba com as aplicações financeiras foram bastante reduzidos, tornando-se praticamente nulas em 1991. Neste ano, como confirma a Secretaria da Fazenda, a queda notada ocorreu "em virtude das

alterações promovidas pelo governo federal nas regras de indexação e de funcionamento do mercado financeiro partir de fevereiro”.⁷⁵

Com a frustração da estratégia do governo Collor em relação à dívida interna e com o aumento da incerteza decorrente da crise política de 1992, a ‘ciranda financeira’ retomou o seu ritmo, o que se manifesta no fato de as Receitas Patrimoniais terem voltado a ter considerável participação percentual sobre as receitas do governo capixaba. Especificamente em 1994 e 95, o grande crescimento das demais receitas colaborou para camuflar a importância das Receitas Patrimoniais para o tesouro do estado.

Em suma, conclui-se que a grande importância das Receitas Patrimoniais para o governo espírito-santense (principalmente em 1988-89) demonstra a grande magnitude da transferência de recursos do governo federal para o setor privado no passado recente, em função do pagamento de juros sobre a dívida pública interna.

Tabela 13. Receitas Patrimoniais sobre na Receita Total (em %)

1986*	1987*	1988*	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
9,8	4,4	15,3	20,1	4,7	0,0	7,2	5,6	1,2	0,5

* Valores calculados com base no ICMS a 75%.

Nota: nos cálculos, não foram descontados os repasses ao Fundap.

Fonte: SEFA (vários anos). Cálculos e elaboração do autor.

RECEITAS DE CAPITAL

O comportamento das Receitas de Capital no decênio aqui analisado demonstra como se agudizou, em certos anos, a crise de financiamento da economia brasileira. O melhor desempenho dessa conta foi em 1987,⁷⁶ quando houve grandes transferências de capital do governo federal e quando houve significativo volume de operações de crédito. A partir de então, as Transferências de Capital perderam importância de uma forma radical, enquanto o sistema de crédito do país encolheu.

⁷⁵ Cf. SEFA (1992).

⁷⁶ Registre-se que, em 1987, os encargos das dívidas interna e externa somaram 3,8% da Despesa Total, enquanto as Amortizações representaram 8,3% (dos quais, aproximadamente, a metade foi referente à dívida interna e outra metade à externa). De acordo

Apenas para ilustrar, veja-se que a piora das condições de financiamento do país em 1989 (com a elevação da incerteza acerca de sustentabilidade da ‘ciranda financeira’) as Receitas de Capital capixabas retraíram-se radicalmente. Com o “confisco dos ativos financeiros” realizado pelo governo Collor, essas receitas ficaram menores ainda (tanto em termos relativos quanto em termos de valor real), o que somente foi revertido em 1994 e 95. Especificamente em relação ao ano de 1994, teve papel fundamental a rubrica Alienação de Bens.

Dessa forma, o ano de 1994 foi atípico para as Receitas de Capital devido ao grande valor da conta “Alienação de Bens”, a qual representou cerca de 11% da Receita Total naquele ano (descontado o efeito Fundap). Segundo a Secretaria Estadual da Fazenda, tal comportamento deveu-se, unicamente, “ao produto da venda da [parte das ações da] Escelsa” – empresa do setor elétrico, do qual o estado era acionista – que estava nas mãos do governo do estado até então. Apesar de atípico, esse comportamento das Receitas de Capital em 1994 pode ser entendido dentro da evolução do contexto nacional tratado no Capítulo I, pois a venda das ações da Escelsa coaduna-se perfeitamente com o modelo atual de inserção do Brasil no mercado mundial, o qual pressupõe a adaptação de todo o setor público nacional ao novo estágio da acumulação do capital em termos internacionais, no qual a desestatização tem papel fundamental.

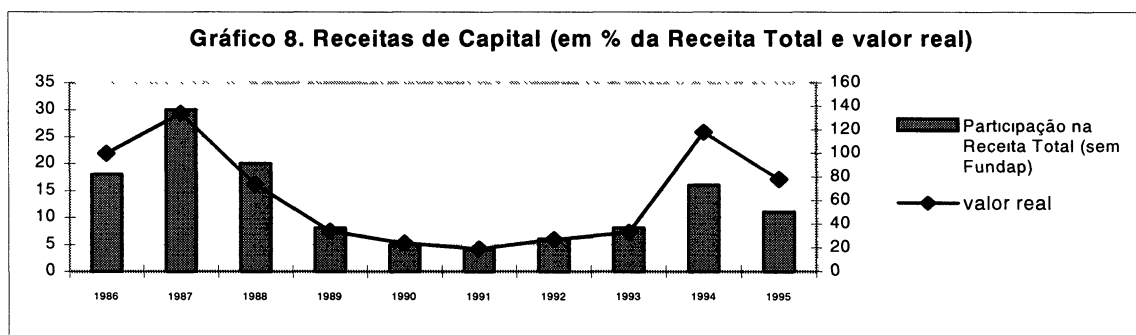
Tabela 14. Receitas de Capital

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
% da Rec. Total (sem Fundap)	18	30	20	8	5	4	6	8	16	11
valor real*	100	134	74	34	24	19	27	33	118	78

* 1986 = 100.

Fonte: STN (1996). Elaboração do autor.

com o Balanço Geral do Estado, naquele ano “encerrou-se uma pendência com o City Bank.” Por outro lado, recorreu-se a um empréstimo do Banco KFW, o que elevou a Dívida Interna Fundada.



OPERAÇÕES DE CRÉDITO

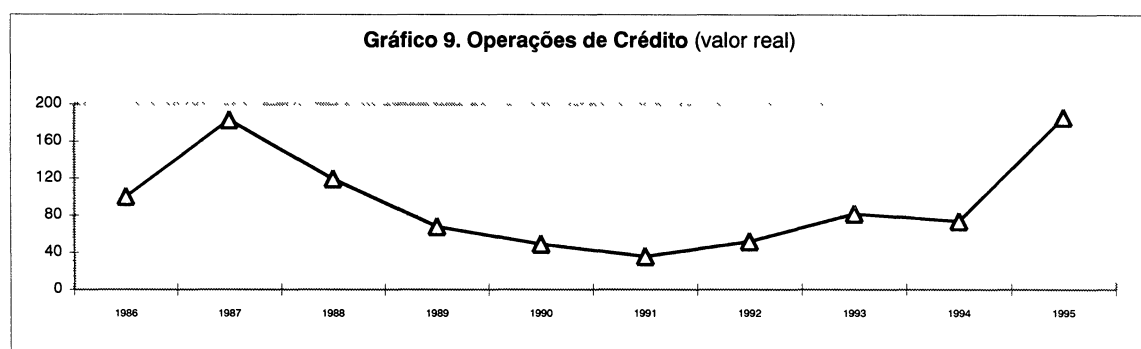
O valor real das Operações de Crédito apresentou uma forte tendência de queda (mantendo-se abaixo do patamar do início do período analisado), acompanhando a já discutida crise de financiamento do país. Apesar de se notar uma lenta retomada dessa receita a partir de 1992, somente em 1995 foi alcançado (e superado) o valor real do início do decênio.

Chama a atenção o grande valor dos empréstimos contraídos em 1987, dos quais 99,9% foram feitos no próprio país (com o Banco KFW). Esse fato, juntamente com o extraordinário volume de Transferências de Capital, deu a aquele ano o maior valor das Receitas de Capital de todo o decênio, o que permitiu a realização de consideráveis amortizações.

Tabela 15. Operações de Crédito

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Valor real	100	183	119	68	49	36	52	82	74	186

Fonte: STN (1996). Nota: 1986 = 100. Elaboração do autor.



TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL

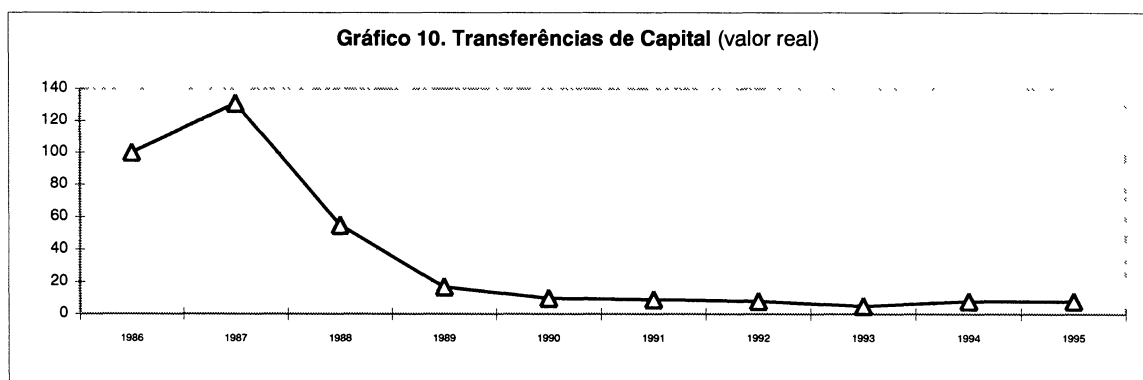
No período aqui analisado, a magnitude das Transferências de Capital diminuiu de forma bastante radical, como se pode notar na Tabela 16 e no Gráfico 10, abaixo.

Conforme afirmado acima, o ano de 1987 foi atípico para essa rubrica, quando alcançou o maior valor do decênio analisado, em termos reais. Analisando-se o Balanço Geral do Estado referente a 1987, pode-se detectar que 50,7% das transferências federais daquele ano referiram-se a Convênios (incluídos na conta “Outras Transferências [de Capital] da União”).⁷⁷

Tabela 16. Transferências de Capital (valor real)

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
100	131	55	17	10	9	8	5	8	8

Fonte: STN (1996). Nota: 1986 = 100. Elaboração do autor.



⁷⁷ Referindo-se ao conjunto dos estados, AFONSO (1994, p. 35), afirma que “até a promulgação da nova Constituição, aumentou a participação relativa das transferências não-tributárias [da União], chegando em 1988 ao seu ápice: respondendo por 36% do total das transferências. Isto coincide com a prioridade dada para os gastos com saúde (fase de maior gasto real no setor) e, principalmente, a concessão generalizada de auxílios e benesses em troca de apoio na Assembléia Constituinte das bancadas estaduais para as teses defendidas pelo executivo federal no tocante ao sistema de governo e ao mandato do Presidente da República.”

II.2.2 – Despesas Orçamentárias por Categoria Econômica

DESPESA TOTAL

Ao longo do período analisado, o total de despesas orçamentárias apresentou, em termos reais, significativas variações, permanecendo-se sempre abaixo do patamar de 1986 (exceto nos anos de 1994 e 95). Esse comportamento demonstra que sucessivos governos viram-se obrigados a realizar ajustes pelo lado da despesa, o que certamente implicou em menores gastos como proporção do PIB e por habitante. Veja-se que em 1988, por exemplo, a Despesa Total ficou 44% abaixo do valor de 86 em termos reais, descontados os repasses ao Fundap.

De 1986 a 88, a queda do total de despesas deveu-se, em maior parte, a um grande recuo nas Despesas de Capital. Esse recuo, por sua vez, foi causado por uma queda de 62% nos Investimentos e de 84% nas Transferências Intragovernamentais de Capital.⁷⁸

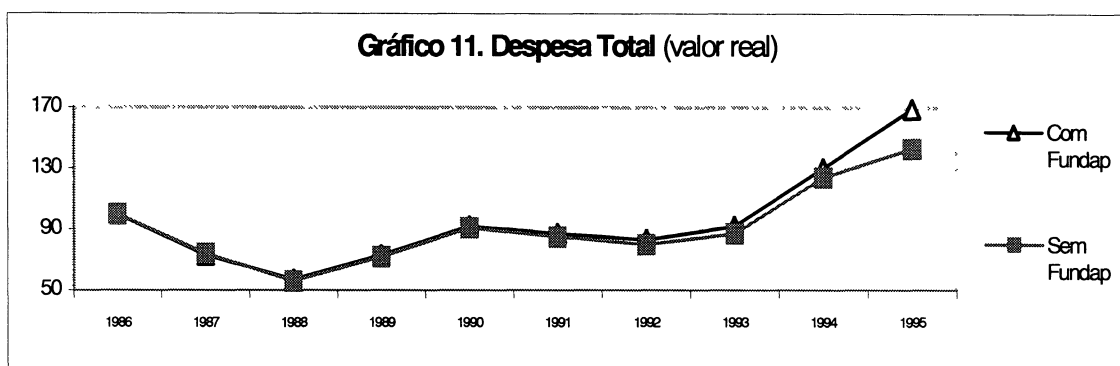
No biênio 1989-90, a Despesa Total recupera-se de uma maneira gradativa devido a um aumento de todas as principais rubricas de despesa na mesma proporção (exceto as Transferências Intergovernamentais Correntes que, com as mudanças implementadas pela Constituição de 88, cresceram mais que as demais despesas).

Tabela 17. Despesa Total (valor real)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Com Fundap	100	73	57	73	92	87	83	92	130	169
Sem Fundap	100	74	56	72	91	85	80	87	124	143

Fonte: STN (1996). Nota: 1986 = 100. Elaboração do autor.

⁷⁸ Essas transferências haviam atingido um valor bastante elevado em 1986. De acordo com SEFA (1987), 66,5% desse valor foram destinados à construção de estradas.



Em 1991 e 92, o total de despesas caiu, no acumulado, 12% em termos reais, o que se deveu a recuos das Despesa de Capital, da mesma forma que no período 86-88. Nos anos de 1993 a 95, a Despesa Total sobe continuamente, dobrando seu valor em relação a 1992. Por conseguinte, alcançou-se os maiores volumes do decênio em 94 e 95.

Em linhas gerais, pode-se dizer que a evolução da Despesa Total foi determinada pela dos gastos correntes pois, como será mostrado à frente, as Despesas de Capital sofreram nítida queda de participação entre o total de despesas ao longo do decênio 1986-95.

Pela observação do Gráfico 11 (acima), chama a atenção a magnitude que alcança a "questão Fundap". Como se verá adiante, nota-se no período analisado um crescente comprometimento da Despesa Total do governo estadual com os repasses a esse o fundo, por meio do agente financeiro Bandes. Do ponto de vista formal, esses repasses são contabilizados na conta Inversões Financeiras do Balanço Geral do Estado.

DESPESAS CORRENTES

No decênio analisado, houve uma nítida tendência de aumento de importância das Despesas Correntes no total de despesas, tendo sua fatia passado de 58% (em 1986) para a 92% (em 1995), já descontado o efeito Fundap. Além disso, a partir de 1989 ocorreu também uma elevação quase que continuada do seu valor real.

A elevação de sua importância e de seu valor é consequência do grande crescimento no valor real das Transferências Correntes, embora as Despesas de Custeio (e de Pessoal) também tenham crescido bastante a partir de 1989, como se verá abaixo.

Especificamente em relação ao aumento da porcentagem das Despesas Correntes sobre a Despesa Total, contribuiu não apenas o crescimento de seu valor real, mas também o comportamento pouco satisfatório das Despesas de Capital, como se poderá observar posteriormente.

Tabela 18. Despesas Correntes

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Desp. Corr./ Desp. Total (em %)*	58	67	78	79	77	79	83	86	84	92
Valor Real**	100	85	75	96	120	115	115	129	179	227

* Sem Fundap.

** 1986 = 100.

Fonte: STN (1996). Elaboração do autor.

DESPESAS DE CUSTEIO

No decênio aqui analisado, as Despesas de Custeio apresentaram significativo aumento de valor, o que foi determinado não apenas pela conta Pessoal, mas também pelos outros custeios (à exceção de 1995, em que houve uma compressão dos outros custeios). No que se refere à porcentagem sobre a Despesa Total, seu comportamento foi praticamente estável.⁷⁹

Tabela 19. Despesas de Custeio

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Desp. Custeio/ Desp. Total (em %)	26	31	39	35	34	35	35	33	35	35
Valor Real*	100	87	82	95	117	113	105	110	166	186

* 1986 = 100.

Fonte: STN (1996). Nota: valores sem Fundap. Elaboração do autor.

⁷⁹ Uma exceção foi 1986, quando representou apenas 26% do gasto total, tendo em vista que, naquele ano, as Despesas de Capital tiveram um peso extraordinariamente alto. Outra exceção foi 1988, quando o Custeio recuou menos do que as demais despesas devido: (i) ao inflacionamento de certos bens, aluguéis e tarifas públicas e (ii) à reorganização da estrutura administrativa, criando-se órgãos e Secretarias (cf. SEFA, 1989).

PESSOAL

A participação percentual dos gastos com pessoal ao longo do decênio foi sempre em torno dos 26% da Despesa Total, embora se note certa tendência de aumento de sua importância no últimos anos do decênio.⁸⁰ Chama a atenção o fato de, nos dois últimos anos do período, o valor real da conta Pessoal ter crescido, seguidamente, 54% (em 1994) e 24% (em 1995), alcançando-se um valor 91% maior que o de 1986, em termos reais.

Tabela 20. Despesas com Pessoal

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Despesas com Pessoal/ Despesa Total (em %)	22	25	29	26	25	26	25	25	27	29
Valor Real*	100	85	74	86	105	101	91	101	154	191

* 1986 = 100.

Fonte: STN (1996). Nota. valores sem Fundap. Elaboração do autor.

TRANSFERÊNCIAS CORRENTES

De 1986 a 95, o valor real dessa despesa acumulou 160% de crescimento, sendo que esse aumento deveu-se tanto às transferências intragovernamentais quanto às intergovernamentais.

O valor das Transferências Intragovernamentais Correntes, em termos reais, cresceu significativamente ao longo do período, o que fez com que sua participação na Despesa Total também tenha crescido (à exceção dos anos de 1990 e 91, biênio em que seu valor real recuou cerca de 10% no acumulado).

Em relação às Transferências Intergovernamentais Correntes, após 1988 seu valor real aumentou quase que em todo ano, à exceção dos anos de 1992 e 93, quando recuou cerca de 16% devido à queda de 23% na arrecadação capixaba nesse biênio. Um fato marcante no decênio foi que a Constituição Federal promulgada em 88 alterou, de 20% para 25%, a parcela das Receitas Correntes dos estados que deve ser repassada aos municípios, o que resultou em certo aumento da fatia dessa despesa no total.

ENCARGOS DA DÍVIDA INTERNA

As despesas com encargos da dívida interna ganhou mais importância na Despesa Total ao longo do período: sua porcentagem passou de 0,5% (em 1986) para 2,8% (em 1995), já descontado o efeito Fundap. O mais impressionante, no entanto, é o quanto seu valor real cresceu no decênio, ficando 668% acima do valor de 1986.

Tal trajetória, apresentada na Tabela 21, reflete a evolução da crise de financiamento da economia brasileira descrita no Capítulo I, a qual se manifesta em taxas de juros bastante acima das praticadas internacionalmente.

Tabela 21. Encargos da Dívida Interna

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
% da Despesa Total	0,5	1,1	0,8	0,8	1,3	1,2	1,1	0,7	1,8	2,8
Valor Real*	100	162	84	112	232	189	176	124	427	768

* 1986 = 100.

Fonte: STN (1996). Nota: valores sem Fundap. Elaboração do autor.

ENCARGOS DA DÍVIDA EXTERNA

Após contribuírem com algo em torno de 2,5% da Despesa Total nos três primeiros anos do período estudado, os encargos da dívida externa perderam importância no transcorrer dos anos, chegando a 1995 com apenas 0,2% de participação (já descontado o efeito Fundap) e com uma queda de 92% no seu valor real em relação a 1986.

Esse comportamento é uma manifestação da evolução recente do cenário nacional descrita no Capítulo I. Como foi então mostrado, no período teve-se uma diminuição da obtenção de créditos do exterior por parte da economia brasileira (do setor público nacional, basicamente), notando-se um esforço nacional de saldar o enorme passivo externo. Em nível nacional, teve-se no decênio considerado (1986 a 1995) uma clara perda de importância da problemática do endividamento externo, o que também ocorre com o tesouro capixaba.

⁸⁰ Com duas exceções. Em 1986 sua participação foi abaixo da média do período porque as Despesas de Capital foram mais elevadas. Em 1988 foi acima da média porque recuou menos do que as demais despesas.

Tabela 22. Encargos da Dívida Externa sobre a Despesa Total (em %)

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
2,5	2,7	2,5	0,7	0,8	0,3	0,3	0,4	0,1	0,2

Nota: Cálculos sem Fundap.

DESPESAS DE CAPITAL

As Despesas de Capital, de forma bastante clara, perderam importância nos gastos do governo espírito-santense de 1986 a 95, passando de 42% do total para 8%, como se vê na Tabela 23.⁸¹ Como pode ser notado no Gráfico 12 (abaixo), essa perda de importância deveu-se a uma substancial queda no valor real dessa despesa, o que certamente significou uma queda ainda maior dessa despesa *per capita* ou em relação ao PIB capixaba.

A trajetória do Gráfico 12 também acaba sendo um reflexo de um dos principais argumentos do Capítulo I, acerca das crescentes dificuldades de se obter fontes de financiamento de longo-prazo na economia brasileira, o que, no caso específico do setor público, acaba por levar a uma queda na sua capacidade de investir.

Um ponto muito importante que deve ser notado na Tabela 23 é que, nos anos noventa, o percentual das Despesas de Capital sobre o total de despesas é fortemente influenciado pelos repasses ao Fundap. Veja-se que, caso se inclua os repasses ao Fundap no cálculos, chega-se a uma participação de 23% das Despesas de Capital na Despesa Total em 1995.

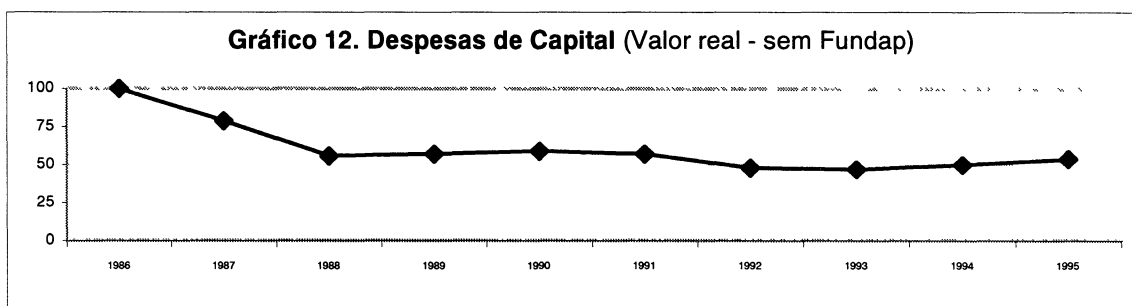
Tabela 23. Despesas de Capital

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
% do total (com Fundap)	43	34	24	25	25	25	21	20	22	23
% do total (sem Fundap)	42	33	22	21	23	21	17	14	16	8
Valor real*	100	79	56	57	59	57	48	47	50	54

* 1986 = 100, sem Fundap.

Fonte: STN (1996). Elaboração do autor.

⁸¹ Cálculos feitos desconsiderando-se o ICMS desviado para o Fundap e as transferências de recursos para esse fundo.



INVESTIMENTOS

Como afirmado acima, o período estudado apresenta uma nítida tendência de perda de capacidade de investimento por parte do governo espírito-santense (e, de forma semelhante, por parte de todo o setor público brasileiro). Conforme se vê na Tabela 24 e no Gráfico 13, de 1986 a 95 caiu bastante significativamente o volume de Investimentos, bem como sua participação nas Despesa Total.

É bem verdade que o ano de 1986 foi atípico, pois o aumento das vendas decorrente do Plano Cruzado ensejou maior capacidade de gasto por parte do governo capixaba, dados seus extraordinários efeitos sobre a arrecadação tributária do estado e sobre o Fundo de Participação dos Estados (FPE). Nesse ano, houve também maior facilidade de obtenção de crédito no país, como afirmado no Capítulo I. Ademais, há que se considerar que 1986 foi um ano eleitoral, em que costuma ser comum o aumento dos investimentos governamentais. Entretanto, apesar dessas ressalvas, a observação da Tabela 24 e do Gráfico 13 deixa claro que, ao longo do decênio em tela, os Investimentos apresentaram um comportamento radicalmente descendente, perdendo importância em relação a outros gastos.

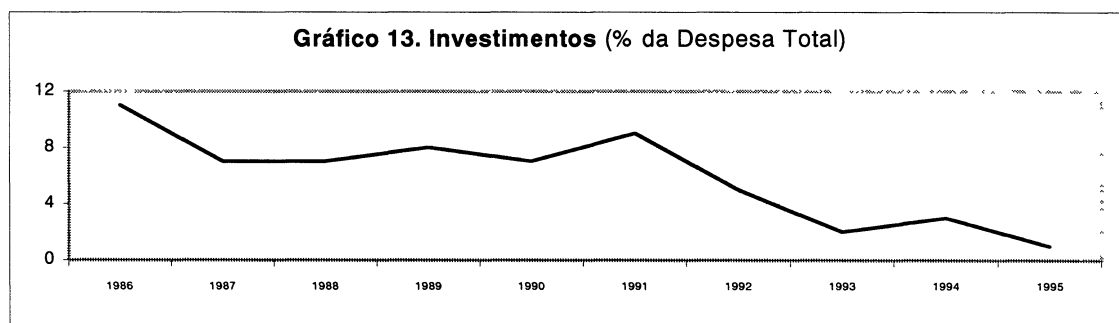
Como se verá adiante, essa compressão dos Investimentos ocorre a despeito de um crescente apelo aos Recursos de Terceiros, os quais acabam tendo que ser usados para cobrir as despesas correntes, dada a fragilidade das finanças capixabas. Mesmo a Alienação de Bens ocorrida em 1994, que representou 11% da Receita Total (sem Fundap), não ensejou maiores investimentos por parte do governo estadual.

Tabela 24. Investimentos

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Invest./Despesa Total(em %)	11	7	7	8	7	9	5	2	3	1
Valor Real	100	45	38	53	64	72	41	17	37	17

* 1986 = 100.

Fonte: STN (1996). Nota: valores sem Fundap. Elaboração do autor.



TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL

Ao se analisar essa conta, cabe destacar primeiramente que as Transferências Intergovernamentais de Capital representaram uma pequena parcela das despesas ao longo do período (0,5% em média, descontado o efeito Fundap), enquanto as Amortizações da Dívida Externa deixaram de ter importância.

As Amortizações da Dívida Interna apresentaram enormes variações em seu valor real ao longo do período, o que se refletiu em bruscas oscilações em sua participação na Despesa Total: merecem destaque os anos de 1987 (com 4,5%)⁸² e 1989 (com 5,1%), embora em 1990, 92, 94 e 95 tenham sido realizadas expressivas amortizações (acima de 2,7% do total de despesas).⁸³

Dito isso, pode-se afirmar que a evolução da conta Transferências de Capital foi determinada, *grosso modo*, pelas transferências intragovernamentais. Estas, como se pode ver na Tabela abaixo, perderam peso de 1986 a 92, passando de 29% para 5% da Despesa Total (com uma queda de 86% em seu valor real). A partir de 1993, o valor real das Transferências Intragovernamentais

⁸² A grande porcentagem das Amortizações na Despesa Total em 1987 deveu-se ao "fim de uma pendência com o City Bank" (Cf. SEFA, 1988, Notas Explicativas).

de Capital recupera-se, chegando a ultrapassar o patamar de 1986 ao fim do período (quando passa a responder por 19% da Despesa Total).

Enfim, o movimento da conta Transferências de Capital foi moldado pelas transferências intragovernamentais, sendo que em 1994 e 95 as Amortizações da Dívida Interna contribuíram com sua elevação.

Fica patente mais uma vez que o perfil do endividamento do tesouro capixaba acompanhou a mudança no padrão de financiamento brasileiro, o que resultou numa perda de importância do seu endividamento externo e no expressivo crescimento da sua dívida interna. Isso ajuda a se entender o fato de as amortizações do governo capixaba terem, ao longo do período, se concentrado cada vez mais na dívida interna do que na externa.

Tabela 25a. Despesas com Transferências Intragovernamentais

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Porcentagem da Desp.Total	29	18	9	5	9	6	5	10	13	19
Valor real*	100	45	16	12	27	18	14	32	58	111

* 1986 = 100.

Fonte: STN (1996). Nota: valores com Fundap. Elaboração do autor.

Tabela 25b. Amortização da Dívida Interna

Porcent. da Desp. Total*	0,3	4,5	1,0	5,1	2,8	0,9	2,7	0,6	4,1	3,3
Valor em R\$ milhões (moeda de dez/95)	4,0	42,8	7,0	47,2	32,8	9,3	28,2	6,4	65,0	60,3

* Sem Fundap.

Fonte: STN (1996). Elaboração do autor.

INVERSÕES FINANCEIRAS

No transcorrer do decênio aqui analisado, o peso das Inversões Financeiras na Despesa Total cresceu bastante, como se pode ver na Tabela 26, a seguir. Em 1988 ocorreu a primeira grande alteração na trajetória dessa despesa, pois naquele ano houve repasses referentes à implantação de projeto de transporte coletivo de integração da região da Grande Vitória (denominado

⁸³ Cálculos feitos desconsiderando-se o ICMS desviado para o Fundap e as transferências de recursos para esse fundo.

Transcol) e devido aos gastos com as obras da Terceira Ponte de Vitória, ligando a capital ao continente, sendo que ambas as obras são de grande envergadura.

Entretanto, o grande crescimento das Inversões Financeiras de 1986 a 1995 deve ser creditado ao aumento dos repasses ao Fundap, como deixa claro a Tabela 28.⁸⁴ Como afirmado acima, esse mecanismo de incentivos é financiado por 75% do ICMS devido pelas empresas atuantes em certas atividades ligadas ao comércio exterior. A magnitude do volume de recursos concedidos ao setor privado foi crescente ao longo do decênio aqui analisado, alcançando mais de 25% do ICMS bruto em 1995.

Tabela 26. Inversões Financeiras sobre a Despesa Total (em %)

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
0,3	0,9	4,7	4,2	3,7	5,4	5,1	6,8	6,6	17,0

Fonte: SEFA, vários anos. Cálculos e elaboração do autor.

Tabela 27. “Concessão de Empréstimos” sobre as Inversões Financeiras (em %)

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993*	1994*	1995*
n.d.	n.d.	95	95	77	85	92	97	97	97

Fonte: SEFA, vários anos. Cálculos e elaboração do autor.

* Nesses anos, “Concessão de Empréstimos” aparece dentro da Sub-conta “Transferências Intragovernamentais a Fundos”.

Tabela 28. “Repasses ao Fundap” sobre a Despesa Total (em %)

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
1,3	0,8	3,2	3,9	2,8	4,8	4,7	6,6	6,4	16,6

Fonte: SEFA (vários anos). Cálculos e elaboração do autor.

Tabela 29. Alguns “Encargos Gerais do Estado” sobre a Despesa Total (em %)

	1986	1991	1992	1993	1994	1995
Funres	n.d.	2,1	1,7	1,9	0,7	0,6
IPAJM	n.d.	2,9	1,3	1,0	0,9	2,1
Inativos e Pensionistas	5,4	7,5	7,9	7,0	9,2	8,7
PASEP	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5

Fonte: SEFA, vários anos. Cálculos e elaboração do autor.

Nota: Não se obteve informações quanto ao período 1987-90.

Em certos anos, o *Balanço Geral do Estado do Espírito Santo* apresenta os repasses ao Fundap como “Encargos Gerais”. A Tabela 29, acima, mostra a evolução de certas despesas que também são classificadas como “Encargos Gerais” do estado. Pelos dados disponíveis, destaca-se o fato de os gastos com inativos e pensionistas terem se elevado de 1986 a 1995, elevando-se em 3,3 pontos percentuais a sua participação na Despesa Total. Ademais, nota-se considerável perda de importância dos repasses ao Funres.

II.2.3 – Despesas Orçamentárias por Função

No decênio analisado, teve-se um aumento das despesas com o Legislativo da ordem de 380% (em termos reais), o que resultou em que sua participação na Despesa Total tenha passado de 1% para cerca de 3%. De modo semelhante, a Função Judiciária iniciou o período com uma fatia de 2,3% dos gastos e alcançou 7,6% no último ano, dado que seu valor real elevou-se em quase 460% (ver Tabela 30, a seguir).

Das funções econômicas, merece destaque a gradativa perda de importância dos gastos em Transporte ao longo de período, tanto em termos de percentagem sobre a Despesa Total quanto em valor real. Após atingir cerca de 25% das despesas em 1986,⁸⁴ a Função Transporte chega ao fim do decênio com pouco mais de 2% de participação, devido à queda de 88% do valor desse gasto, em termos reais.

A Função Desenvolvimento Regional ganhou importância, passando de 13% para 21% do total de despesas (tendo mais que dobrado o seu montante no período, em termos reais), o que se explica em boa medida pelas alterações constitucionais de 1988, as quais elevaram as transferências obrigatórias dos estados para os municípios de 20% para 25% de sua arrecadação.

⁸⁴ Observando-se a Tabela 27, pode-se notar que a Concessão de Empréstimos é responsável pela quase totalidade das Inversões Financeiras.

⁸⁵ Motivo pelo qual, em 1986, as despesas com as Transferências Intragovernamentais de Capital tiveram um valor bastante elevado. Naquele ano (que, diga-se de passagem, foi um ano eleitoral), a construção de estradas foi responsável por 78,7% das despesas com a Função Transporte.

Das “funções sociais”, chama atenção o aumento das despesas com Segurança Pública, que passaram de 5,8% para 8,6% da Despesa Total devido ao fato de o valor real desse gasto ter se elevado em 112%. Embora o percentual da Despesa Total direcionado para Educação e Cultura tenha sofrido uma pequena redução, o valor real desse gasto elevou-se em cerca de 10% no período.

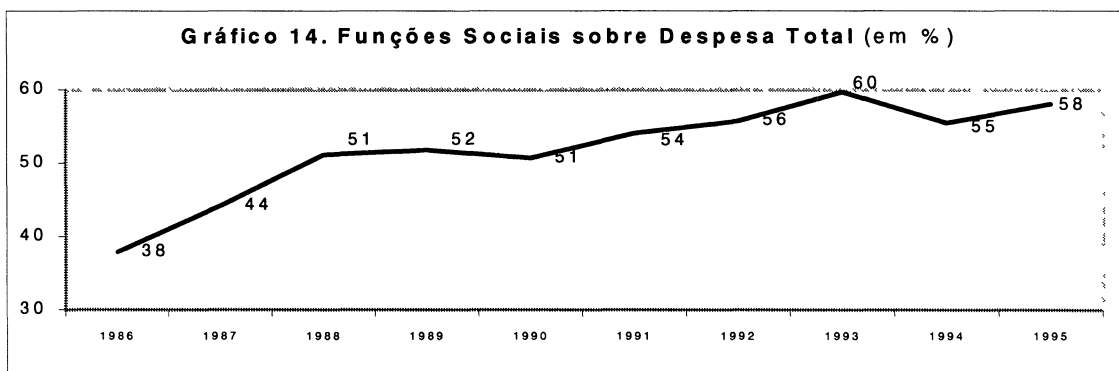
O valor real das despesas com Assistência e Previdência teve um aumento de 178% no decênio, motivo pelo qual quase dobrou o percentual dessa Função na Despesa Total. Dentre as “funções sociais”, destaca-se também o grande crescimento dos gastos com Saúde e Saneamento, que mais que dobraram sua participação no total de despesas do governo capixaba.

Tabela 30. Distribuição da Despesa Total por Função (em %)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Legislativa	1,04	1,80	2,24	2,62	2,02	2,95	3,27	2,99	3,56	3,54
Transporte	25,09	10,77	9,43	6,33	9,16	5,82	5,72	7,25	5,07	2,22
Desenvolvimento Regional	13,49	12,24	12,42	17,79	20,78	21,85	19,62	16,92	18,27	20,86
Administração e Planejamento	17,71	26,92	22,60	18,29	15,37	14,09	15,37	16,26	19,75	32,36
Habitação e Urbanismo	1,50	0,63	1,06	1,53	0,90	2,22	0,56	0,36	0,50	0,24
Judiciária	2,34	3,26	3,69	4,97	4,12	4,77	4,96	4,63	5,94	9,14
Defesa Nacional e Segurança Pública	5,81	6,34	8,02	8,39	7,33	6,84	6,81	8,54	8,26	8,62
Educação e Cultura	16,12	16,27	17,01	16,20	18,26	18,34	17,92	15,90	16,16	12,31
Saúde e Saneamento	6,56	9,65	14,69	12,55	10,10	11,96	14,77	20,87	13,45	14,29
Assistência e Previdência	7,03	8,64	7,73	9,70	10,87	12,18	11,29	9,70	11,66	13,71
TOTAL DO GASTO SOCIAL	38	44	51	52	51	54	56	60	55	58

Fonte: STN (1996). Cálculos e elaboração do autor.

Nota: Os percentuais foram calculados com base na Despesa Total disponível após a subtração dos repasses ao Fundap.



No que se refere às despesas por Função, o fato mais marcante no período 1986-1995 é a trajetória claramente ascendente do Total de Gastos Sociais como proporção da Despesa Total, como bem ilustra o Gráfico 14. Isso ocorreu devido ao crescimento da participação percentual de todas as despesas sociais no gasto total, à exceção de Educação e Cultura, cujo peso na Despesa Total reduziu-se (embora seu valor real tenha crescido no período).

II.2.4 – Usos e Fontes dos Recursos Orçamentários

A relação entre as Despesas Correntes e as Receitas Correntes do estado do Espírito Santo apresentou a trajetória exposta na Tabela 31 e no Gráfico 15 (abaixo). Quando essa proporção ultrapassa 100%, significa que o governo do estado obteve *poupança corrente negativa*.

Nota-se que, a partir de 1992, a *poupança corrente* apresenta forte tendência de queda, chegando a ficar negativa nos três últimos anos do decênio. Na Tabela 31 pode-se notar ainda a importância do Fundap no que tange à obtenção de *poupança corrente negativa*. Esse comportamento da *poupança corrente* pode ser explicado pelo fato de as Despesas Correntes terem crescido mais do que as Receitas Correntes e implicou em grandes dificuldades para o tesouro capixaba, como se verá adiante.

A proporção entre os gastos Pessoal e as Receitas Correntes – tanto brutas quanto líquidas – manteve-se estável até 1992, à exceção do biênio

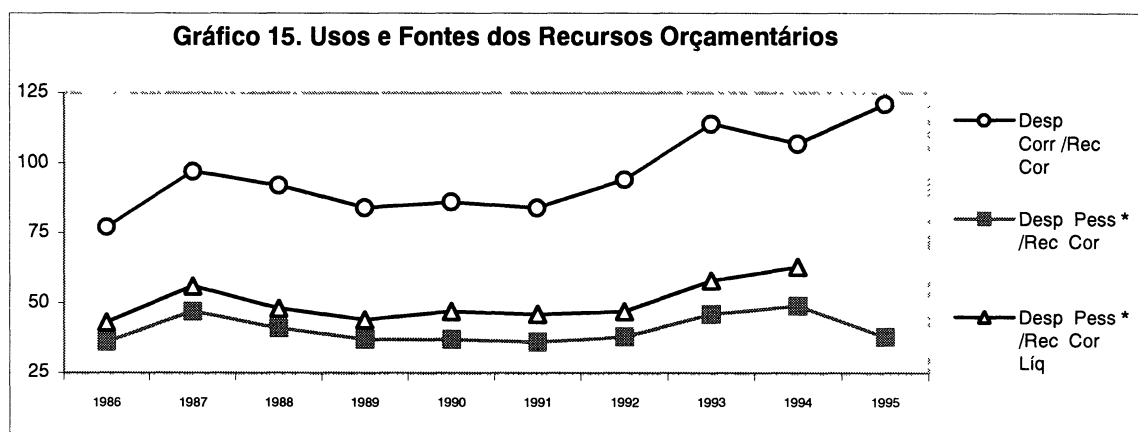
1987-88.⁸⁶ Após 1992, o valor do gasto com Pessoal cresceu seguidamente (mais de 28% ao ano, em média), ficando 91% acima da quantia referente a 1986, em termos reais.

Tabela 31. Usos e Fontes dos Recursos Orçamentários (em %)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Desp. Corr./Rec. Corr. (com Fundap)	76	96	89	81	83	80	89	105	98	96
Desp. Corr./Rec. Corr. (sem Fundap)	77	97	92	84	86	84	94	114	107	121
Desp. com Pess.* / Rec. Correntes (com Fundap)	36	46	39	35	36	35	36	42	45	30
Desp. Com Pess.* / Rec. Correntes (sem Fundap)	36	47	41	37	37	36	38	46	49	38
Desp. Com Pess.* / Rec. Corr. Líquida (com Fundap)	43	55	46	42	45	43	44	52	57	n.d.
Desp. Com Pess.* / Rec. Corr. Líquida (sem Fundap)	43	56	48	44	47	46	47	58	63	n.d.

Fonte: STN (1996). Cálculos e elaboração do autor.

* Inclui Transferências a Pessoas.



* Inclui Transferências a Pessoas. Cálculos descontando os recursos do Fundap

⁸⁶ Nesse dois anos, a relação cresceu porque as Receitas Correntes acumularam uma redução de 36% em termos reais em comparação com 1986 (pois, como afirmado acima, nesse biênio o desempenho da produção nacional foi ruim – principalmente em comparação ao ano do Plano Cruzado – o que influenciou nas Receitas Tributárias e nas transferências federais). Por outro lado, em 1987-88 não se pôde comprimir as despesas com Pessoal na mesma proporção

Dessa forma, a relação entre as despesas com Pessoal e as Receitas Correntes assumiu uma clara trajetória ascendente a partir de 1993. Em 1995 essa proporção reduziu-se porque as Receitas Correntes alcançaram um valor real recorde no período, ficando 45% acima do patamar de 1986 (sem contar o ICMS-Fundap).

Quanto à relação entre as despesas com Pessoal e a Receita Corrente Líquida, o movimento é basicamente o mesmo. Apesar de não ter sido possível calcular o valor referente a 1995 (pois não se obteve informações a respeito do valor das transferências do governo capixaba para os municípios naquele ano), nota-se uma tendência de elevação dessa proporção, dado o grande aumento da despesa com Pessoal após 1992.

II.2.5 – Resultados da Execução Orçamentária

Quanto à poupança corrente, acima já foram feitos comentários. No que tange à Margem de Autofinanciamento (MGA),⁸⁷ nota-se que há uma forte tendência de sua diminuição ao longo de todo o decênio analisado, à exceção do ano de 1994, quando houve uma alienação de bens que representou 11% da Receita Total (já descontado o ICMS do Fundap).

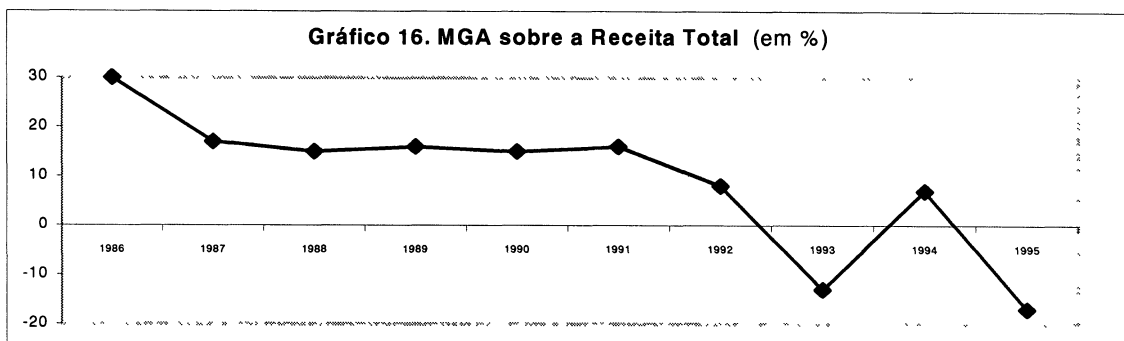
Tabela 32. Margem de Autofinanciamento (MGA)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
MGA (em R\$ milhões de dez/95)	351	163	111	152	161	175	77	-114	106	-269
MGA/Receita Total (em %)	30	17	15	16	15	16	8	-13	7	-17

Fonte: STN (1996). Cálculos e elaboração do autor. Nota: valores sem Fundap.

(mesmo assim, sua redução foi de 26% em termos reais, o que é bastante caso se considere que não ocorreram demissões em massa).

⁸⁷ Margem de Autofinanciamento = Receita Total – Despesas Correntes – Operações de Crédito.



No que se refere aos Recursos de Terceiros e à Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) fica claro, pela observação da Tabela 33 e dos Gráficos 17 e 18 (abaixo), que sua trajetória apresenta uma preocupante tendência ascendente.

Somente no ano de 1994 foi alterada essa tendência, tendo em vista o extraordinário desempenho das receitas oriundas da conta Alienação de Bens. Entretanto, já em 1995 retoma-se o movimento anteriormente observado de piora no quadro fiscal capixaba, o que demonstra que as privatizações não são uma solução duradoura nos casos em que permanecem existindo os fatores estruturais causadores de desequilíbrios.

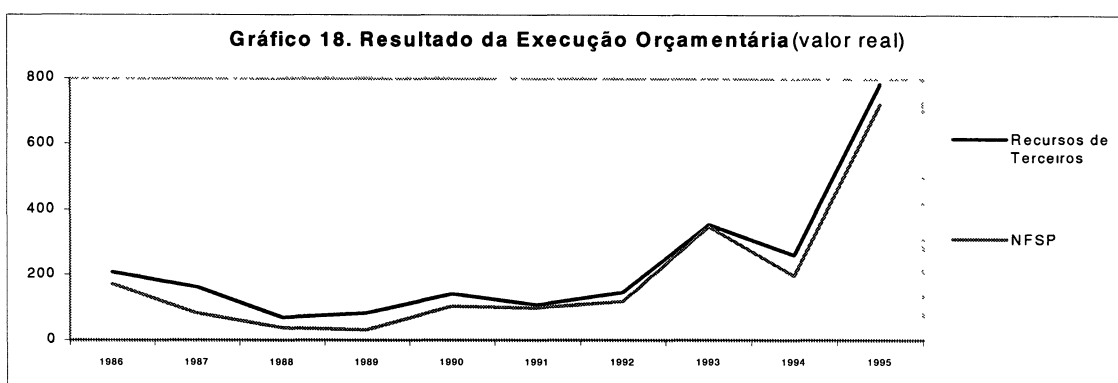
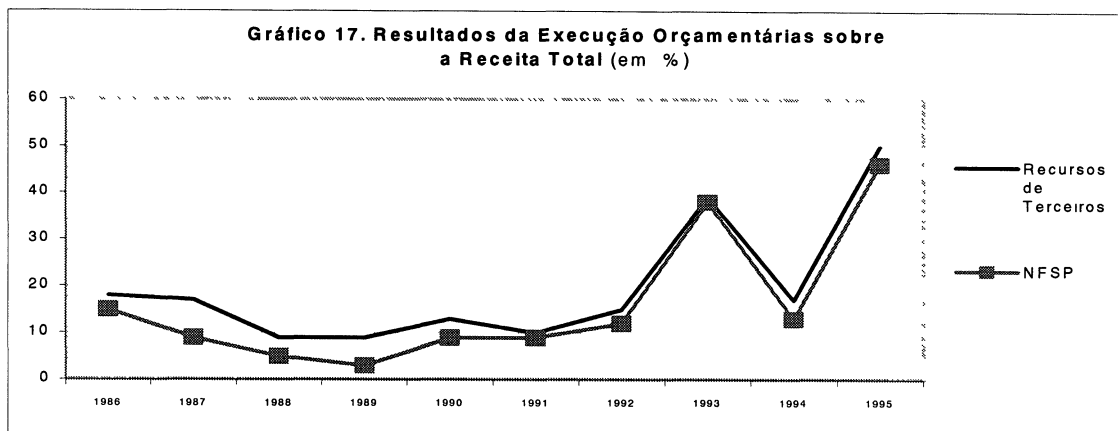
Cabe ainda comentar que o desequilíbrio das finanças capixabas era tão grave que o crescente uso de recursos de terceiros não pôde ser revertido em investimentos. Ou seja, o estado se endividava mas não investia. Usava-se Receitas de Capital para cobrir Despesas Correntes, dada a obtenção de *poupança corrente* negativa.

Tabela 33. Resultados da Execução Orçamentária

		1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Recursos de Terceiros	Em R\$ de dez/95	208,2	161,7	68,6	82,9	140,8	107,5	146,4	355,3	261,9	783,5
	% Rec. Total	18	17	9	9	13	10	15	39	17	50
NFSP	Em R\$ de dez/95	171,3	81,5	37,3	31,4	103,3	98,2	118,3	348,9	196,9	721,8
	% Rec. Total	15	9	5	3	9	9	12	38	13	46

Fonte: STN (1996).

Nota: Valor real em R\$ milhões de dez/95. Valores sem Fundap. Cálculos e elaboração do autor.



II.2.6 – Evolução da dívida

Quanto à Dívida Fundada Externa, nota-se que de 1986 a 1995 a mesma sofreu nítida perda de importância, tanto relativa (como porcentagem da Dívida Fundada Total) quanto em termos absolutos (posto que seu valor real decaiu em mais de 80%). Esse comportamento acompanha o movimento da economia brasileira no período, durante o qual o país diminuiu a obtenção de recursos externos e conseguiu reduzir o endividamento externo, como mostrado no Capítulo I. Como consequência desse processo, teve-se uma constante diminuição dos gastos com a dívida externa, conforme mencionado anteriormente.

A Dívida Fundada Interna cresceu mais de 77% entre 1986 e 1988. Depois, permaneceu relativamente estável. Em 1994 e 95, ela teve uma

trajetória ascendente, do que resultou um aumento acumulado de 364% no decênio. O peso da dívida *em títulos* sobre a dívida interna fundada, que era de 26% em 1986, caiu para 15% no fim do decênio.

A Tabela 35, abaixo, apresenta a evolução dos Custos Financeiros da Dívida Interna, o que é o resultado da soma de duas despesas: os “Encargos da Dívida Interna” e as “Amortização da Dívida Interna”. Nota-se que essas duas despesas pesaram bastante sobre a Despesa Total ao longo do período estudado. Merece destaque o crescimento do valor desses gastos em termos reais após 1993, o que reflete a elevação da dívida interna capixaba e a elevação das taxas de juros reais praticadas no país.

Tabela 34. Dívida Fundada

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Dívida Fundada Externa	266	261	215	154	146	165	158	170	36	51
Dívida Fundada Interna	133	193	236	232	223	237	243	246	476	615
Dívida Fundada Total	399	454	451	386	369	402	401	416	512	666

Fonte: STN (1996).

Nota: valores em R\$ milhões de dez/1995.

Tabela 35. Custos Financeiros da Dívida Interna ⁽¹⁾

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
% da Rec. Total (sem Fundap)	0,8	5,6	1,8	5,9	4,1	2,0	3,9	1,3	5,9	6,2
Valor Real*	100	557	141	578	476	224	400	125	932	1.015

* 1986 = 100.

Fonte: STN (1996).

1) Custos Financeiros da Dívida Interna = Encargos da Dívida Interna + Amortizações da Dívida Interna

II.3 – O agravamento da crise: o período 1996-1999

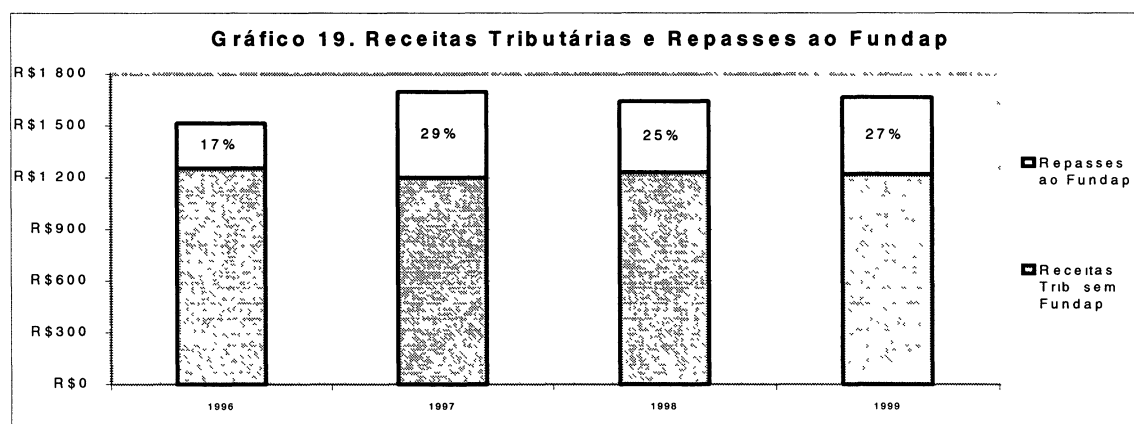
Após a análise dos movimentos das finanças públicas do estado do Espírito Santo no período 1986-95, esta Seção pretende apresentar brevemente alguns pontos mais relevantes da trajetória mais recente de algumas contas do tesouro capixaba. O objetivo é demonstrar, em linhas gerais, a continuidade de importantes tendências e problemas já notados anteriormente.

Primeiramente, merece destaque a evolução dos problemas derivados do Fundap. Como se vê na Tabela 36 e no Gráfico 19 (a seguir), a participação desse fundo nas Receitas Tributárias do estado do Espírito Santo manteve a trajetória de crescimento notada nos anos anteriores. Em 1997, por exemplo, o governo capixaba abriu mão de 29% da arrecadação de tributos do estado.

Tabela 36. Receitas Tributárias e Repasses para o Fundap

	1996	1997	1998	1999
(A) Receitas Tributárias	R\$ 1.515	R\$ 1.697	R\$ 1.641	R\$ 1.667
(B) Repasses ao Fundap	R\$ 259	R\$ 496	R\$ 409	R\$ 443
(A – B) Receitas Trib. sem Fundap	R\$1.256	R\$1.201	R\$1.232	R\$1.224
(B / A) Fundap/Receitas Tributárias	17%	29%	25%	27%

Fonte: Balanços da SEFA. Valores em moeda corrente (em milhões). Cálculos e elaboração do autor.



Os impactos negativos do Fundap sobre as finanças capixabas ficam ainda mais relevantes em se considerando que, no quadriênio aqui analisado, ocorreu uma radical perda de importância das Receitas de Capital. Ou seja, o governo do estado abriu mão de grande volume de recursos fiscais em um

momento em que as Receitas Correntes eram uma fonte de recursos de suma importância.

Em relação à trajetória de queda das Receitas de Capital, vê-se na Tabela 37 (a seguir) que se chegou ao ponto de, em 1999, as Receitas Correntes terem sido responsáveis por 97% da Receita Total. Veja-se que nesse mesmo ano, possivelmente em função da crise econômica nacional que se seguiu à desvalorização cambial ocorrida em janeiro, o governo capixaba praticamente não conseguiu realizar Operações de Crédito, as quais foram responsáveis por apenas 1% do total de receitas.

Quanto às Transferências Correntes, no período observado estabilizou-se sua participação no total de receitas. Em 1999, sua porcentagem esteve acima da média (chegando a 25%) em função da queda das Receitas de Capital. Assim, nota-se como as transferências constitucionais são uma garantia de receitas para o estado do Espírito Santo nos momentos de crise e de mais dificuldades de obtenção de receitas de outras fontes. Verificou-se que no quadriênio em tela manteve-se estável o valor das transferências (em Reais correntes), a despeito de as Receitas de Capital terem encolhido.

Tabela 37. Composição das Receitas (em %)

	1996	1997	1998	1999
Receitas Correntes	73%	86%	83%	97%
Transferências Correntes	19%	22%	20%	25%
Receitas de Capital	27%	14%	17%	3%
Operações de Crédito	18%	10%	12%	1%
Receita Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: Balanços da SEFA. Cálculos e elaboração do autor, excluindo a parcela Fundap.

Como notado na Seção anterior, ao longo do período 1986-1995 já se verificava uma tendência continuada de queda da importância do investimento no gasto do governo espírito-santense, do que resultou que sua participação passou de 11% para 1% da Despesa Total no decênio. Como se observa na Tabela 38, o desempenho pouco satisfatório das Receitas de Capital no quadriênio aqui analisado também não permitiu que o investimento do governo capixaba ganhasse relevância.

Tabela 38. Investimentos

	1996	1997	1998	1999
Investimentos*	R\$ 97	R\$ 100	R\$ 99	R\$ 65
Investimentos/Despesa Total	4%	4%	4%	3%

Fonte: Balanços da SEFA. Cálculos e elaboração do autor, excluindo a parcela Fundap.

* Valores em moeda corrente (em milhões).

A Tabela 39, abaixo, trata da Poupança Corrente no período 1996-1999, o que dá uma idéia do agravamento do quadro fiscal capixaba. Como se observa, as Receitas Correntes do governo do estado (descontado o ICMS do Fundap) não foram suficientes sequer para cobrir as Despesas Correntes, o que resultou na obtenção de significativos valores de *poupança corrente negativa*. Vê-se na referida tabela que em 1997, por exemplo, as Despesas Correntes superaram as Receitas Correntes (sem Fundap) em 20%, resultando em uma *poupança corrente negativa* de R\$ 349 milhões (em moeda da época).

A Margem de Autofinanciamento (MGA), que representa o quanto o governo consegue “poupar” após o pagamento das Despesas Correntes (descontadas as operações de crédito), apresenta também um quadro muito ruim no quadriênio em tela. Em 1997, por exemplo, a MGA foi negativa em R\$ 270 milhões, o que significa que a Receita Total do governo (exceto as operações de crédito e exceto o ICMS desviado para o Fundap) não foi suficiente para cobrir as Despesas Correntes.

Enfim, nota-se no período que as Despesas Correntes elevaram-se continuamente, enquanto as Receitas Correntes (sem “ICMS/Fundap”) não acompanharam esse movimento. Mesmo que se presuma que não é objetivo dos governos a formação de *poupança fiscal*, não deixa de ser preocupante o fato de as Receitas Correntes (sem ICMS/Fundap) não terem sido suficientes para cobrir as Despesas Correntes. Mais preocupante ainda é o fato de a Receita Total (exceto operações de crédito e exceto o ICMS/Fundap) também não conseguir superar sequer as Despesas Correntes. Nesse quadro de dificuldades para o estado, acabam surgindo pressões pela redução de despesas bem como um movimento claro de compressão dos investimentos,

com impactos altamente negativos sobre os serviços prestados à população capixaba. Assim, o governo do estado teve uma piora nas condições de funcionamento do aparelho estatal e de financiamento de suas políticas públicas.

Ao se observar o valor da *poupança corrente negativa* e o da *MGA negativa* apresentadas na Tabela 39, vê-se que o volume de recursos repassados ao Fundap (conforme a Tabela 36) seria suficiente para tornar esses indicadores positivos.

Tabela 39. Poupança Corrente e MGA*

	1996	1997	1998	1999
(A) Receitas Correntes (sem ICMS Fundap)	R\$ 1.658	R\$ 1.775	R\$ 2.020	R\$ 2.105
(B) Despesas Correntes	R\$ 1.834	R\$ 2.124	R\$ 2.298	R\$ 2.398
(A – B) Poupança Corrente (sem Fundap)	(R\$ 176)	(R\$ 349)	(R\$ 278)	(R\$ 293)
[(A – B) / (A)] Poupança Corrente (sem Fundap) sobre Receitas Correntes	- 11%	- 20%	- 14%	- 14%
MGA (sem Fundap)	R\$ 27	(R\$ 270)	(R\$ 160)	(R\$ 246)

* MGA = Receita Total (sem "ICMS/Fundap") – Despesas Correntes – Operações de Crédito.

Fonte: Balanços da SEFA. Cálculos e elaboração do autor. Valores em moeda corrente (em milhões).

Em relação ao Custos Financeiros das dívidas, na Tabela 40 vê-se um agravamento em relação ao período 1986-1995, o que ocorre em função da elevação dos custos da dívida interna. Quanto à dívida externa, a importância de seus custos praticamente permanece insignificante como no fim do período anteriormente analisado.

Tabela 40. "Custo Financeiro das Dívidas" sobre Despesa Total (em %)

	1996	1997	1998	1999
Encargos da Dívida Interna	3,3%	2,4%	2,0%	5,0%
Amortizações da Dívida Interna	9,9%	3,4%	2,2%	2,5%
Encargos da Dívida Externa	0,2%	0,3%	0,3%	0,6%
Amortizações da Dívida Externa	0,0%	0,0%	0,1%	0,4%
TOTAL	13,5%	6,1%	4,6%	8,5%

Fonte: Balanços da SEFA. Cálculos e elaboração do autor, excluindo a parcela Fundap.

Em relação ao endividamento, um fato marcante desse quadriênio foram acordos que o estado do Espírito Santo realizou com o governo federal, a fim de tentar equacionar sua grave crise fiscal. Sob o amparo da Lei n.º 9.496/97, por

exemplo, a União assumiu dívidas do governo capixaba em troca do cumprimento de várias exigências, como se segue.

Inicialmente, apenas para ilustrar o nível de endividamento do tesouro capixaba no período 1996-1999, veja-se que em dezembro de 1996 a Dívida Flutuante capixaba junto a bancos privados era de R\$ 24 milhões. Doze meses depois, seu valor era de R\$28,9 milhões. Em dezembro de 1998, esse tipo de dívida chega a R\$ 61 milhões, representando mais de 10% de toda a dívida flutuante dos estados e municípios brasileiros. Embora em termos nominais a magnitude dessa dívida não pareça significativa, deve-se ter em mente que a sua totalidade era resultante de operações de ARO (Antecipação de Receitas Orçamentárias), sobre as quais são cobradas taxas de juros excessivamente elevadas. O custo desses empréstimos era ainda mais alto no quadriênio em tela, tendo em vista que nesse momento estavam sendo praticadas taxas de juros acima do comum, dada a conjuntura nacional (e internacional). Como afirma Mônica Silva (1997, p.63), os elevados custos das operações de ARO “conferem um elevado potencial de crescimento a esse tipo de dívida e aumentam a vulnerabilidade dos governos subnacionais frente às oscilações das taxas de juros.” Como se nota na Tabela 41, a seguir, a Dívida Total do governo capixaba apresentava clara tendência de crescimento em relação à Receita Corrente Líquida Anual.

Tabela 41. Dívida Total sobre Receita Corrente Líquida Anual (em %)

1996	1997	1998
65%	69%	104%

Fonte: PEREIRA (2000), p.43.

Além da questão do endividamento, viu-se acima que o estado do Espírito Santo estava tendo déficits correntes em vários anos seguidos (obtendo *poupança corrente negativa*). Mais importante ainda, foi mostrado que a Margem de Autofinanciamento do governo capixaba não era satisfatória, como se viu.

Dada a situação generalizada de grave crise fiscal dos governos estaduais, o governo federal esforçou-se pela criação de várias formas de

socorrê-los na década de noventa. Uma das maneiras foi por meio da instituição do “Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal”, criado por meio da Lei n.º 9.496/97.

No caso específico do Espírito Santo, essa Lei embasou a assunção, pela União, de dívidas do governo estadual de cerca de R\$ 400 milhões (em valores correntes). Para isso, foram realizadas operações que contaram com a participação da Caixa Econômica Nacional e do Banco do Brasil. Para obter o socorro federal, o governo do estado do Espírito Santo teve que abrir mão de parte de sua autonomia, vendo-se obrigado a assumir metas de desempenho no campo fiscal. Além disso, como previsto na citada Lei, a partir de então o governo espírito-santense teve que submeter a contratação de novos empréstimos à prévia autorização do Banco Central do Brasil (algo inédito até então), bem como não mais realizar operações de ARO.

Como será tratado no Capítulo III, na década de noventa esse tipo de auxílio financeiro da União assumiu um sentido diferente da década anterior. Diferentemente dos anos oitenta, na década de noventa a União passou a exigir que, em troca de ajuda aos estados em crise, os governos estaduais (bem como os municípios) adotassem certas medidas de ajuste, forçando-os inclusive à assumir compromissos de desempenho e de conduta. Como demonstra o Artigo 2º da citada Lei:

“O Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, além dos objetivos específicos para cada unidade da Federação, conterá, obrigatoriamente, metas ou compromissos quanto a:

- I - dívida financeira em relação à receita líquida real - RLR;
- II - resultado primário, entendido como a diferença entre as receitas e despesas não financeiras;
- III - despesas com funcionalismo público;
- IV - arrecadação de receitas próprias;
- V - privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial;
- VI - despesas de investimento em relação à RLR.

Parágrafo único. Entende-se como receita líquida real, para os efeitos desta Lei, a receita realizada nos doze meses anteriores no mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico

de atender despesas de capital e, no caso dos estados, as transferências aos municípios por participações constitucionais e legais” (*grifos do autor*).

Segundo o argumento do governo federal, era necessário exigir compromissos e metas (por parte dos estados) a fim de se manter a *estabilidade macroeconômica*. Ou seja, argumentava-se que não bastava conceder-se empréstimos aos estados e assumir suas dívidas, pois isso não resolveria seus desequilíbrios para sempre. Assim, o governo federal defendia que era necessário enquadrar os estados dentro de regras rígidas, para se evitar que futuramente os mesmos voltassem a pôr em risco o equilíbrio fiscal do setor público nacional, o que ameaçaria a tão valorizada *estabilidade*.

Nesse sentido, a liberação de ajuda federal aos estados estava sujeita a certas condições. A União aceitava socorrê-los mas exigia, em troca, que os mesmos adotassem o seu *receituário*. No caso específico da Lei n.º 9.496/97, esse *receituário* estava explicitado no seu Artigo 2º, como visto acima. Quando se analisa esse artigo nota-se que, na prática, o mesmo inclui pontos que limitam boa parte da autonomia dos estados, dado que lhes são impostas várias condutas a serem seguidas e vários parâmetros a serem observados, tais como:

- limites de endividamento,
- metas de superávit primário,
- limites de gasto com pessoal,
- metas de arrecadação,
- compromissos de realizar privatizações e permissões/concessões de serviços públicos,
- compromissos de reformar o aparelho dos estados, via reformas administrativa e patrimonial, e
- limites de investimento em função das receitas.

Um ponto muito importante das negociações dos estados com a União é o fato de esta exigir condições bastante severas quanto ao pagamento, por parte dos estados, do financiamento a eles concedido. O importante conceito que se utiliza é o de *capacidade de pagamento*, segundo o qual as despesas dos

estados com o pagamento de dívidas deve ser uma proporção da sua receita. Com isso, fica comprometido um percentual fixo das receitas dos estados, independentemente de seu esforço de arrecadação. A partir de janeiro de 1999, com a posse de novos governadores eleitos no ano anterior, vários estados passaram a questionar os acordos assinados pelos governadores anteriores, afirmando que não era possível cumprir os compromissos de pagamento das dívidas assumidas no passado. Com isso, cresceu a pressão dos governadores pelo afrouxamento dos acordos anteriores, sendo que o caso mais radical foi o do estado de Minas Gerais, que chegou a declarar moratória de suas dívidas alegando que era demasiadamente alto o comprometimento de suas receitas com o pagamento de encargos financeiros das dívidas.

Como será melhor explorado no próximo Capítulo, medidas como a referida Lei serviram ao propósito do governo federal de impor, aos governos subnacionais, o seu *modelo econômico* para o país, partindo-se do pressuposto de que, para obter sucesso, a inserção do país ao mercado mundializado exigiria plena coesão de todo o setor público brasileiro em torno do consenso internacional de política econômica, de clara inspiração liberal. Nesse sentido, parece justificar-se que o governo federal force os governos subnacionais a seguirem o mesmo receituário que o próprio governo federal tomou como único e inevitável, o qual se baseia em medidas como privatizações, concessões de serviços públicos, desregulamentação de mercados e restrição aos gastos com pessoal, tendo sempre como pano de fundo a constante preocupação com o equilíbrio fiscal.

III – Em Busca dos Determinantes

Neste Capítulo, em sua primeira Seção, pretende-se analisar aspectos da evolução recente do contexto político e econômico nacional, buscando-se entender a lógica que vem movendo o federalismo brasileiro nos últimos anos. O entendimento desse processo é fundamental para as pretensões deste trabalho, na medida em que possibilita uma interpretação das finanças estaduais que foge dos aspectos puramente fiscalistas, dando ênfase às variáveis políticas e econômicas em jogo.⁸⁸

Com base nisso e a partir da observação da evolução das finanças espírito-santenses, exposta no Capítulo anterior, a segunda parte do presente Capítulo destaca algumas relações existentes entre o comportamento das finanças capixabas e o cenário político e econômico brasileiro recente. Além disso, também se tenta apreender condicionantes locais da situação financeira do governo do Espírito Santo (inerentes às peculiaridades desse ente federativo), embora se conclua que, pelas características desse estado, a situação de suas finanças tenha o contexto nacional como principal determinante.

III.1 – Autonomia dos estados: ascensão e declínio nos últimos 25 anos

Como comentado no Capítulo I, o regime político implantado no Brasil em 1964 adotou uma séria de medidas visando centralizar recursos fiscais na esfera federal, em detrimento das unidades subnacionais. Mais do que isso, as mudanças então implantadas tinham um forte sentido de concentração de poder na União, retornando-se ao modelo vigente na *Era Vargas*. Nesse sentido, pode-se entender que as Reformas de 1966 e 67 foram como que uma prévia do recrudescimento do regime militar ocorrido nos idos de 1968.

⁸⁸ Não se pretende, aqui, fazer uma análise aprofundada dos problemas do “federalismo à brasileira”, pois este não é o objetivo central deste trabalho. No entanto, dadas as implicações do tema sobre as finanças estaduais, é indispensável ao menos fazer-se menção aos mesmos, a fim de se poder melhor relacionar o contexto nacional à evolução recente das finanças espírito-santenses.

Como se vê na Tabela 42, a seguir, o Ato Complementar n.º 40, de 1968, reduziu à metade a participação das esferas subnacionais nos recursos do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e do IR (Imposto de Renda), componentes dos fundos de participação dos estados (FPE) e dos municípios (FPM). Dada a debilidade da arrecadação tributária estadual (instrumento que não foi privilegiado pelas Reformas de 1966-67), uma alternativa que restava aos governadores era percorrer os gabinetes ministeriais de Brasília em busca de verbas federais, o que dava uma forte conotação política às liberações de recursos da União. Essa sistemática fazia com que os estados tivessem uma relação de dependência econômica com o poder central, o que em última instância acabava por representar plena dependência e sujeição política.

Outras duas alternativas de financiamento a que os estados recorreram foram o endividamento externo e o crédito interno (principalmente junto a órgãos públicos federais). No entanto, como afirma Francisco Lopreato, o apelo ao mercado de crédito não possibilitou independência em relação à União:

“A coexistência de normas que fixavam restrições ao endividamento com a aprovação de inúmeros pedidos de suspensão dos limites existentes na contratação de empréstimos internos e com as constantes autorizações para operações externas, desnudam o caráter do controle federal e os objetivos de regular o uso dos recursos e de influenciar as decisões sobre o destino dos recursos contratados.”⁸⁹

Conforme mostrado no Capítulo I, o fim do milagre econômico brasileiro e o primeiro choque do petróleo não alteraram a forma de financiamento do país, fortemente baseada em recursos externos. Naquele momento, o regime militar apresentava seus primeiros sinais de enfraquecimento, manifestado na significativa derrota eleitoral do partido da situação, ocorrida em 1975. Ao mesmo tempo, os estados começavam a sentir uma piora no quadro fiscal em função dos crescentes compromissos financeiros que tinham que cumprir, devido à anterior assunção de dívidas.⁹⁰

⁸⁹ LOPREATO (1992), p.15-16.

⁹⁰ Tanto o enfraquecimento do regime militar quanto a crise fiscal dos estados sofreram forte influência do fato de a economia apresentar menores taxas de crescimento após o fim do milagre.

Assim, dada a necessidade de a União ceder aos interesses locais em concordância com o início do processo de abertura e dada a crise fiscal dos estados, o poder central optou por manter o antigo padrão de financiamento, repassando aos estados os recursos que, em última instância, eram provenientes de empréstimos externos. Dessa forma, ficava garantida a coesão do sistema político em torno da União, que tinha os estados como reféns. Ao mesmo tempo, o governo federal podia interferir no gasto estadual, direcionando-o na medida do possível aos objetivos do II PND. Como bem resume Lopreato (1992, p.28), a crise fiscal tornou “os estados reféns das negociações com o governo federal, das condições favoráveis de empréstimos externos e da definição da política de crédito interno, sobretudo das agências oficiais.”

Como se observa na Tabela 42, abaixo, em 1975 ocorreu uma mudança na trajetória centralizadora de recursos, a partir da edição da Emenda Constitucional n.º 5, que elevou gradativamente os percentuais dos fundos de participação, dentro de um contexto de início de distensão política. Nos anos oitenta, com o estancamento das fontes de crédito internacional, agravou-se a crise fiscal do setor público brasileiro, elevando-se a pressão dos governos subnacionais pelo aumento dos repasses dos fundos constitucionais de transferência, o que se refletiu em várias vitórias dos governadores e prefeitos, como se nota na Tabela abaixo.

Com o esgotamento do antigo padrão de financiamento dos estados (o que teve, como marcos, o segundo choque do petróleo e a elevação das taxas de juros internacionais, fatos ocorridos em 1979), o desequilíbrio estrutural das finanças estaduais não mais pôde ser camuflado, restando aos governadores intensificar as relações com os bancos estaduais para rolar suas dívidas e até mesmo sustentar o restante dos gastos. Juntamente com isso, os estados lutavam politicamente por mudanças na distribuição das receitas tributárias e por concessões por parte da esfera federal (LOPREATO, 1992, p.33).

Tabela 42. Evolução dos Fundos de Participação (como % do IPI + IR)

Ano	Dispositivo Legal	FPM	FPE
1967/68	Emenda Constitucional n.º 18/65	10,0	10,0
1969/75	Ato Complementar n.º 40/68	5,0	5,0
1976	Emenda Constitucional n.º 5/75	6,0	6,0
1977	Emenda Constitucional n.º 5/75	7,0	7,0
1978	Emenda Constitucional n.º 5/75	8,0	8,0
1979/80	Emenda Constitucional n.º 5/75	9,0	9,0
1981	Emenda Constitucional n.º 17/80	10,0	10,0
1982/83	Emenda Constitucional n.º 17/80	10,5	10,5
1984	Emenda Constitucional n.º 23/83 ("Emenda Passos Porto")	13,5	12,5
1985	Emenda Constitucional n.º 23/83 ("Emenda Passos Porto")	16,0	14,0
1985/88*	Emenda Constitucional n.º 27/85 ("Emenda Ayrton Sandoval")	17,0	14,0
1988	Nova Constituição Federal	20,0	18,0
1989	Nova Constituição Federal	20,5	19,0
1990	Nova Constituição Federal	21,0	19,5
1991	Nova Constituição Federal	21,5	20,0
1992	Nova Constituição Federal	22,0	20,5
1993	Nova Constituição Federal	22,5	21,5

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda. Site na Internet: www.stn.fazenda.gov.br.

* Até 4 de outubro de 1988.

O "afrouxamento do regime militar e os ventos da abertura política foram enfraquecendo o poder central ao longo da primeira metade dos anos oitenta, tendência reforçada na segunda metade dessa década, com a redemocratização e a elaboração de uma nova Constituição".⁹¹ Assim, de acordo com Lopreato (1992, p.33-34):

⁹¹ SERRA & AFONSO (1999, p. 6). Como bem descreve Fernando Abrúcio (1994), alguns fatores levaram a que recentemente se chegasse à formação, no Brasil, de um "federalismo estadualista" que reforçou sobremaneira a importância dos governadores no cenário nacional. Abrúcio apresenta fatores que reforçaram o poder dos governadores em nível nacional, como: (i) a estrutura federativa formada recentemente, que enfraqueceu a União (a qual entrou em crise financeira e política após o fim dos anos setenta, tendo ainda perdido atribuições e poder em relação ao Judiciário e ao Legislativo após o fim do regime militar) e fortaleceu os governadores, o que foi formalizado pela descentralização fiscal contida na Constituição de 1988; (ii) o grande controle que o executivo estadual tem sobre a política local, com impacto nas bancadas federais; (iii) a grande ascendência dos governadores sobre as bancadas dos seus Estados (formando as "bancadas dos governadores"), dada a fragmentação partidária brasileira e dado que os parlamentares federais, em geral, atuam como representantes de interesses de suas regiões de origem, o que possibilita uma aproximação com os governos de seus Estados em torno de questões comuns.

“A década de oitenta caracterizou-se pela crise dos estados e pelo conflito com a esfera federal na disputa em torno da definição dos parâmetros de acesso a novos empréstimos, de rolagem das dívidas, de repartição da receita tributária e de liberdade na adoção de uma política tributária própria, cujos avanços e recuos foram dados pelo encaminhamento da crise econômica e pelos passos da agenda política.”

Nesse ambiente, além das referidas vitórias no que tange ao FPE, os estados também obtiveram avanços na cobrança do ICMS, via elevação das alíquotas. Ademais, mudou-se a sistemática de cobrança do ICMS nas transações interestaduais, favorecendo-se as regiões menos desenvolvidas. Até 1984, nenhuma dessas mudanças evitou que as receitas tributárias dos estados caíssem (dados os efeitos da alta da inflação e da queda nas taxas de crescimento econômico) nem que houvesse perdas em relação à divisão de recursos com a União (em função da autonomia do governo federal para manusear o sistema tributário, expediente com o qual os estados não podiam contar). Após o alívio representado pelo biênio 1985-86 (inclusive em função do Plano Cruzado), em 1987 e 1988 retorna a crise financeira dos estados, em consonância com o fato de o quadro econômico nacional ter piorado a arrecadação tributária estadual.⁹²

Uma leitura que se pode fazer dos anos oitenta é que foi um momento em que ficaram explicitadas as contradições do modelo brasileiro de federação, na medida em que esta surgiu como reação antitética ao poder central, como forma de atender aos interesses regionais.⁹³ Nesse sentido, trata-se de um período representado pelo constante confronto de interesses entre governadores e o executivo federal, em que se negociou apoio político em troca de auxílio financeiro. Tendo como pano de fundo a abertura política (com o gradual fortalecimento dos governadores), a União via sua posição no cenário político

⁹² LOPRETO (1992), p.46-47.

⁹³ FIORI (1995), citado por VARGAS (1997), caracteriza o federalismo brasileiro como “pragmático” (ou “reativo”), em função de o seu surgimento e a sua evolução serem consequência de uma reação ao poder da União, visando-se atender interesses das oligarquias regionais. Nesse sentido, a idéia de federalismo fica estreitamente ligada a descentralização e, em certa medida, a democratização, tendo sempre o sentido de reação ao poder central.

enfraquecer-se gradativamente, motivo pelo qual cedia aos estados (e aos interesses regionais) quando necessário, em troca de apoio político.

Entretanto, a fragilidade financeira dos estados contribuía para deixá-los numa posição de dependência da União. Dada a necessidade renegociar suas dívidas e de socorrer os seus bancos oficiais, os governadores acabavam vendo-se obrigados a participar do jogo de troca de interesses, subordinando-se ao poder central. Nesse processo, o peso político e econômico de cada estado acabava sendo o principal determinante dos resultados alcançados, na medida em que as negociações ocorriam caso a caso. Na avaliação de Francisco Lopreato (1992, p.209), a União e os estados conseguiam vitórias parciais nessa queda-de-braço, conforme as circunstâncias políticas e econômicas vigentes em cada nova negociação; no entanto, segundo ele, não houve vencedores e os resultados obtidos por ambas as partes eram efêmeros.⁹⁴

Dadas as diretrizes da política econômica federal, a ação de socorro do poder central encontrava fortes restrições. Portanto, a despeito das negociações com os governadores (que estavam politicamente fortalecidos), era a condução da política econômica que acabava por determinar os limites do auxílio financeiro aos estados. Quanto a isso, destacam-se as medidas acordadas com o FMI, que exigiam forte ajuste fiscal e monetário, o que dificultava a concessão de crédito federal aos estados. Em muitas ocasiões, os vários planos de estabilização estabeleceram limites ao endividamento dos estados, dentro da idéia de envolver todo o setor público nacional nos programas de ajuste.

Na avaliação de Mônica Silva, a dinâmica política (abertura e democratização) foi um processo gradual que teve, como desfecho, a promulgação da Constituição Federal de 1988, com o claro sentido de descentralização fiscal.⁹⁵ Segundo José Roberto Afonso (1994, p.21), a nova

⁹⁴ A despeito da discussão em tela, é importante registrar que as restrições impostas pela política econômica federal e pela crise financeira dos estados nos anos oitenta comprimiram significativamente os investimentos em infra-estrutura e nas áreas sociais, comprometendo ainda mais as possibilidades de desenvolvimento sócio-econômico do país.

⁹⁵ SILVA (1997), p.15). É inegável, que num ambiente de queda gradual do regime militar brasileiro nos anos oitenta, a forma como foi repensado o federalismo teve forte influência dos sentimentos de reação antitética que a sociedade brasileira (e parte da classe política)

Carta fortaleceu os estados e municípios de duas formas: aumentou sua participação nas receitas da União e ampliou (e fortaleceu) as competências tributárias das unidades subnacionais. Para ele, isso foi resultado de pressões iniciadas em meados da década de setenta, unindo governadores e prefeitos em busca de maior descentralização.

Assim, a década de noventa inicia-se sob a égide de uma nova Constituição, que pretendia dar um novo perfil às relações intergovernamentais, garantindo **autonomia** às unidades subnacionais. Pelo arcabouço da CF de 1988, essa autonomia manifesta-se: (i) na clara definição dos tributos que competem a cada nível de governo, (ii) na liberdade para os estados e municípios legislarem sobre os tributos de sua competência, (iii) na liberdade, por parte dos governos subnacionais, para a aplicação dos seus recursos, (iv) na elevação do peso das transferências automáticas (um tipo de repasse de recursos que independe das negociações de caráter político).

Entretanto, apesar dos avanços da Constituição de 1988 no que tange à descentralização, já se pôde observar, nos anos seguintes à sua promulgação, reações a o que seria um excesso de autonomia fiscal dos governos subnacionais. Como se verá adiante, vários argumentos são usados como base para o movimento de limitação dessa autonomia, os quais são apresentados por vários autores. Essa argumentação, juntamente com as circunstâncias políticas e econômicas da década de noventa, possibilitou a concretização de uma forte e vitoriosa reação do poder central. Como resultado, nota-se um movimento de redução do grau de descentralização fiscal e de redução do campo de atuação das esferas subnacionais, como se segue.

Nos anos noventa, a lógica que move as relações intergovernamentais mantém traços da década anterior. No entanto, as negociações com a União assumem um novo caráter, diferenciando-se do padrão até então vigente.

Da mesma forma que em períodos anteriores, nos anos noventa nota-se certa assimetria de poder nas relações dos governos subnacionais com o

possuíam em relação ao caráter autoritário daquele regime. Foi nesse ambiente que, na Assembléia Nacional Constituinte, associou-se a redemocratização à descentralização fiscal.

governo central, posto que este permanece com a capacidade de conceder auxílio financeiro aos estados e municípios em crise, o que resulta na recorrente necessidade de se negociar politicamente cada caso isoladamente. Além disso, assim como nos anos oitenta, a política macroeconômica permanece sendo uma forte restrição ao pleno atendimento, pela União, das demandas das demais esferas de poder. Entretanto, um traço diferencia a década de noventa da anterior: um novo ingrediente passa a fazer parte das negociações intergovernamentais, qual seja, a imposição, pela União, de severos compromissos a serem cumpridos pelos governos subnacionais em troca de auxílio financeiro. Além disso, nos anos noventa se observa a imposição, pela União, de medidas que ensejam perdas de recursos para estados e municípios, em nome da estabilidade macroeconômica. Esses compromissos, como se verá adiante, atendem a um claro objetivo de limitar a autonomia dos estados e municípios.

Essa especificidade dos anos noventa, em última instância, coaduna-se com o momento político e econômico do país, em que o Plano Real reforça o poder do governo federal de mantenedor da estabilidade macroeconômica. Ademais, trata-se de um momento em que os governos subnacionais encontram-se fragilizados em função de uma grave crise fiscal. Como justificativa dos esforços de retirada gradual da autonomia dos estados e municípios – num processo que se intensificou no governo iniciado em 1995 –, José Serra e José Roberto Afonso argumentam que “a estabilidade recém-conquistada e a necessidade de firmar uma imagem externa positiva da economia brasileira concentravam as atenções de política econômica sobre o controle do déficit público e, a partir daí, sobre as relações federativas”.⁹⁶

Segundo esses autores, fatores de duas naturezas fazem com que as esferas subnacionais representem ameaça ao equilíbrio fiscal (e, portanto, à estabilidade macroeconômica). Por um lado, tem-se que o Senado brasileiro não cumpre adequadamente sua função constitucional de controlar e limitar o endividamento dos estados e municípios. Por outro lado, tem-se o fato de esses

dois níveis de governo representarem foco recorrente de desequilíbrio fiscal do setor público, devido: ao seu grande peso no setor público nacional, à assimetria na distribuição de direitos e deveres entre as esferas de governo, e ao constante uso dos bancos estaduais e da emissão de títulos mobiliários como fonte de financiamento dos déficits orçamentários. Além disso, Serra e Afonso acrescentam outras distorções que também vinham ameaçando a “estabilidade”:

- (i) a cobrança de ICMS sobre exportações de produtos primários e semi-elaborados, na medida em que o comércio exterior deveria ser, segundo eles, uma variável de política econômica da alçada federal;
- (ii) a guerra fiscal;
- e (iii) o fato de o IR e o IPI (os principais impostos federais) terem 47% e 57% de sua arrecadação transferidos pela União para os estados e municípios, respectivamente.⁹⁷

Com base nesse *diagnóstico oficial*, o governo federal concentrou esforços para minorar ou eliminar as alegadas distorções. Como se verá, as medidas desejadas pela União vão em dois sentidos: ora representam perdas de recursos para os estados e municípios, ora implicam na redução dos espaços de atuação dos governadores e prefeitos, a fim de reduzir os riscos à chamada *estabilidade*.

No que tange às relações fiscais intergovernamentais, a década de noventa é marcada pelos esforços do governo federal no sentido de contornar as determinações constitucionais referentes às transferências intergovernamentais. Em relação a esses esforços, é importante lembrar que, como tratado no Capítulo I, o modelo econômico adotado pelo país nessa década implicou no crescente comprometimento do orçamento federal com o pagamentos dos serviços da dívida pública (interna, principalmente). Nesse cenário, o governo federal viu-se pressionado a buscar elevar suas receitas, ao mesmo tempo em

⁹⁶ SERRA & AFONSO (1999), p.17.

⁹⁷ Idem, p.17-18. Os autores consideram que algumas distorções do sistema eleitoral e partidário brasileiro contribuem para fazer com que os estados e municípios representem ameaça ao equilíbrio fiscal do setor público nacional, nomeadamente em função da grande influência dos governadores e prefeitos sobre o Congresso Nacional. Ademais, consideram ainda que, como em qualquer federação, no Brasil as esferas subnacionais possuem muito pouca responsabilidade sobre as “variáveis macroeconômicas relacionadas com estabilidade de preços, déficit fiscal, comércio exterior ou balanço de pagamentos.”

que tentava evitar que essas novas receitas implicassem em maiores transferências para as esferas subnacionais.

Como enfatizado acima, uma das expressões do caráter descentralizador da Constituição de 88 foi a mudança na composição do FPE e do FPM, o que garantiria um aumento no valor das transferências não negociadas, que independem de barganhas políticas. Entretanto, nos anos que seguiram à sua promulgação, o governo federal esforçou-se em tentar contornar as regras vigentes, por meio de expedientes no mínimo questionáveis. *Por um lado*, o executivo federal empenhou-se pela criação de contribuições que não são componentes dos fundos constitucionais de transferência, o que garantiu que essa nova arrecadação fosse toda direcionada para o Tesouro Nacional, como afirmado no Capítulo I. Segundo Maurício Coutinho (1998, p.159), “o sistema de partilha das receitas estimulou a União (...) a expandir sua arrecadação mediante a forte utilização de tributos não-partilhados. É o caso do IOF, do FINSOCIAL, do CPMF e da tradicional contribuição previdenciária sobre a folha de pagamentos. Todos esses tributos exibem baixa eficiência alocativa e efeitos distributivos duvidosos; no entanto, a União tem neles a fonte preferencial de expansão das receitas desde 1989”. *Por outro lado*, instituiu-se o FSE (Fundo Social de Emergência), cuja vigência seria apenas para os anos de 1994 e 95. Entretanto, em 1996 o FSE foi renomeado de FEF (Fundo de Estabilização Fiscal), tendo sua duração postergada. Como foi mostrado no Capítulo I, o FSE e o FEF serviram aos propósitos do governo federal de aumentar suas receitas em detrimento dos governos subnacionais, na medida em que desvincularam uma parte das receitas federais que seria repassada para estados e municípios.

Além dessas manobras, que representaram um retrocesso no processo de descentralização fiscal estabelecido pela Constituição de 1988, na década de noventa o executivo federal também defendeu outras medidas que visam resolver ou atenuar o que Serra & Afonso (1999) chamam de “desajuste do sistema federativo”. Para as pretensões deste trabalho, destacam-se as políticas a seguir, dadas suas importantes implicações para as finanças dos estados.

1. Transformar o ICMS em imposto federal, com cobrança compartilhada entre os governos federal e estadual. Essa idéia é defendida por Mônica Silva (1997, p. 19-20), que afirma que o ICMS, pelas suas características de imposto sobre valor agregado, não deveria ser da competência dos estados, mas sim da União. Segundo ela, o potencial arrecadador do ICMS não é bem aproveitado pelos estados, além de ser utilizado para fins de *guerra fiscal*, o que traz perdas para todo o país. Como defendem Serra e Afonso (op. cit.), essa mudança tributária deveria ser acompanhada da implantação do princípio da cobrança do ICMS no destino, a fim de se impedir a continuação da atual guerra fiscal. Portanto, o mais forte argumento em defesa da 'federalização' do ICMS e da adoção do princípio do destino é a possibilidade de pôr fim à guerra fiscal.

2. Desoneração das exportações de bens primários e semi-elaborados, eliminando-se a cobrança do ICMS. Essa medida foi implantada pela Lei Complementar n.º 87/96 (a Lei Kandir), que previa ressarcimentos, por parte da União, aos estados afetados pelo fim dessa fonte de receitas. Segundo o discurso do governo federal, o objetivo da Lei Kandir é eliminar uma distorção existente no sistema tributário brasileiro, posto que os assuntos relacionados ao comércio exterior deveriam ser da alçada federal.

3. Lei de Responsabilidade Fiscal, que: estabelece limites aos gastos com pessoal e ao endividamento das três esferas de governo; veta novas rolagens, pela União, das dívidas dos governos subnacionais; e prevê punições para o seu descumprimento. Na defesa dessa Lei, o governo federal argumenta que a imposição de limites impediria que governantes irresponsáveis pusessem em risco a estabilidade fiscal do setor público nacional.

4. Renegociação das dívidas de estados e municípios condicionada à adoção, pelos governos subnacionais, de medidas que lhes restringem a autonomia. Como informam Serra & Afonso (1999, p.20), os programas de refinanciamento dessas dívidas nos anos noventa implicaram na assunção, pela União, de mais de R\$100 bilhões em passivos. Segundo eles, em troca dessa ajuda federal (e a fim de preservar o equilíbrio fiscal do setor público nacional), o poder central vem impondo, aos estados e municípios beneficiados, certas

medidas que lhes tiram boa parte da autonomia, a fim de que não voltem a causar desequilíbrios fiscais ao país, como o fizeram no passado. Quanto a esta política do governo federal, que começou a ser implementada em 1993, seguem abaixo algumas reflexões, posto que é o melhor exemplo para se entender a lógica das relações intergovernamentais nos anos noventa.

A Lei 8.727, de 1993, possibilitou que a União financiasse a rolagem das dívidas dos estados. Naquele ano, o governo federal começa a impor limites à concessão de créditos aos estados e ao uso dos bancos estaduais pelos governadores. O Programa de Apoio aos Estados, de dezembro de 1995, objetivou refinanciar as dívidas dos estados; porém, exigia em troca o cumprimento de certas medidas de ajuste: contenção dos gastos com pessoal, demissão incentivada de servidores públicos, privatizações, concessões de serviços públicos e suspensão das operações de ARO. Para acompanhar o cumprimento dos acordos, foi aceito que a STN/MF iria fiscalizar os estados. Em agosto de 1996, uma Medida Provisória criou o programa de saneamento dos bancos estaduais, com a possibilidade de sua posterior privatização. Esse programa, na prática, não deixava outra opção aos estados senão vender seus bancos, tendo em vista que os governadores que não os quisessem privatizar teriam que fazer enormes aportes de recursos. A partir de 1996, houve uma piora na crise fiscal dos estados, o que os deixou ainda mais fragilizados nas negociações com a União. Assim, nesse ano e no ano seguinte foram negociadas as dívidas dos estados individualmente, sendo que o governo federal aproveitou-se das dificuldades financeiras dos governadores para impor-lhes ajustes ainda mais duros do que os do passado: limites de endividamento, compromissos de efetuar privatizações e concessões de serviços públicos, realização de programas de demissão incentivada e reestruturação do aparelho das administrações estaduais (LOPREATO, 1997, p.103-107).

No balanço desse programa de ajuste dos estados, apresentado por José Serra e José Roberto Afonso, tem-se que

“desde 1994, todos os grandes estados tiveram seus bancos estaduais privatizados, liquidados ou transferidos para a administração do Banco Central; (...) [além disso, o governo federal conseguiu obter] a suspensão

da emissão de nova dívida mobiliária estadual ou municipal, mediante restrições contidas nos contratos de refinanciamento; e induziu a uma ampla desestatização nos governos subnacionais, especialmente nas áreas de transporte e eletricidade: desde 1996, foram privatizadas 29 empresas estaduais, com um resultado total de R\$29 bilhões”.

Como visto no Capítulo anterior, o estado do Espírito Santo foi um dos que participaram desse tipo de processo de negociação com a União em troca de socorro financeiro. Nos termos da Lei n.º 9.496/97, a União assumiu dívidas do governo capixaba e impôs-lhe, em compensação, uma série de regras e compromissos a serem cumpridos.

Como se vê, ao conceder auxílio financeiro aos governos subnacionais, a União exigiu, em troca, que os mesmos adotassem medidas de grande relevância. Desse modo, importantes propostas defendidas pelo executivo federal puderam ser implementadas em função da delicada situação fiscal das demais esferas de governo, que se viram obrigadas a se sujeitar à imposição de condutas por parte da União. Quanto a essas condutas, é importante destacar que as mesmas implicam no enfraquecimento dos estados e municípios no campo fiscal e no campo administrativo. Estritamente no *âmbito fiscal*, são impostos limites de endividamento e de gasto, além de as negociações com a União implicarem em elevado comprometimento das receitas dos governos subnacionais com o pagamento de suas dívidas. Assim, enquanto o governo federal dribla as regras constitucionais relativas às transferências automáticas de recursos, resta aos governadores e prefeitos tentar elevar as receitas tributárias, embora os acordos com a União impliquem em atrelar o pagamento das dívidas às receitas. Mais especificamente no *âmbito administrativo*, os estados e municípios vêm perdendo importantes instrumentos de implantação de políticas públicas, como as empresas estatais e os bancos oficiais. Os impactos dessa política são bastante significativos, na medida em que, historicamente, as empresas públicas foram de suma importância para o setor público subnacional. Destaca-se o papel das estatais no gasto público e na captação de recursos (seja por meio das receitas operacionais, seja recorrendo ao endividamento

interno e externo), bem como a importância dos bancos no financiamento dos tesouros e no fomento ao desenvolvimento regional.

De acordo com o discurso do governo federal, essa retirada de autonomia dos governos subnacionais objetiva preservar a “estabilidade”, evitando-se futuros desajustes fiscais do setor público nacional. Entretanto, como explicitado a seguir, uma análise mais criteriosa da situação demonstra que nos anos noventa a União buscou forçar os estados e municípios a adotarem medidas coerentes com o modelo econômico que adotou, a fim “de se obter coesão e consistência na condução da política [econômica] interna.”⁹⁸

Focando-se mais especificamente nos estados, é fundamental ter-se em mente que a sua crise atual é resultado da ruptura de um padrão de financiamento adotado ainda no regime militar, quando havia facilidades para o endividamento estadual: via recursos internos (basicamente ligados a fontes federais) e recursos externos. Com o fim dessas fontes de recursos (dada a crise internacional e a crise fiscal do governo federal brasileiro), os estados viram desaparecer importantes fontes de receitas e entraram em grave crise fiscal, até mesmo devido aos custos derivados do endividamento anterior. Nos anos noventa, alguns fatores reforçaram essa crise, dentre os quais a queda da inflação (que eliminou a possibilidade de se conter as “despesas reais” por meio do atraso no pagamento a fornecedores, por exemplo, e da demora em se conceder reajustes salariais ao funcionalismo público), o aumento das taxas reais de juros e a elevação dos gastos com previdência e assistência social ao funcionalismo público. Assim, a política imposta pela União nos anos noventa exige um ajuste dos governos estaduais que representa uma mudança extremamente radical na forma pela qual os estados historicamente financiaram-se, o que indiscutivelmente vem implicando numa perda de autonomia para os estados. Esse movimento, caso prossiga, tende a proporcionar uma gradual

⁹⁸ Cf. Francisco Lopreato (1997, p.101), que afirma ainda: “Nessa perspectiva, o sucesso econômico passou a depender da habilidade das autoridades econômicas em responder às demandas do capital internacional e darem coerência às políticas macroeconômicas. Vale dizer, a integração com a economia globalizada não deixou espaço para medidas não afinadas com a estratégia macroeconômica e cobrou maior controle e poder de decisão sobre as variáveis econômicas fundamentais.”

perda de poder dos governadores, posto que estes ficam privados de importantes espaços de atuação devido à compressão dos seus gastos, à impossibilidade de fazer uso dos bancos estaduais, à imposição de limites de endividamento, e à venda das empresas estatais (as quais, portanto, não mais podem ser utilizadas na implantação de políticas públicas, nem como fonte de receitas nem de gasto público).

Dessa forma, o cumprimento, pelos estados e municípios, do receituário estabelecido pela União serve aos propósitos de manutenção do equilíbrio fiscal do setor público nacional, na medida em que limita a autonomia fiscal dessas esferas subnacionais de governo. Além disso, entretanto, o cumprimento das determinações da União também colabora com a funcionalidade do projeto nacional implantado pelo governo federal nos anos noventa, num processo que ganha mais força a partir de janeiro de 1995. Como afirmado no Capítulo I, a década de noventa caracteriza-se pela adoção, por parte do executivo federal, de um modelo de política econômica cujo sucesso depende de sua adoção por todo o setor público nacional (o que, obviamente, também deve incluir os governos subnacionais, devido a sua enorme importância relativa no federalismo brasileiro). Portanto, a imposição, aos governadores e prefeitos, de um rigoroso receituário de ajustes nos anos noventa revela a intenção do governo central de envolver os governos subnacionais na implementação do seu *projeto*.

Esse *projeto nacional*, de cunho fortemente liberal, tem o mencionado ajuste fiscal do setor público como uma de suas premissas. Ao mesmo tempo, uma condição básica para sua manutenção é a entrada no país de grandes volumes de recursos oriundos do exterior. Além dos capitais especulativos (que serviram à manutenção do câmbio apreciado até janeiro de 1999, em função do regime de juros altos⁹⁹), também ingressaram no país capitais destinados à aquisição de empresas (inclusive as privatizadas) e à realização de novos investimentos. Assim, de acordo com o projeto implantado pelo governo federal, a entrada de recursos externos colabora com o desenvolvimento do mercado

financeiro brasileiro e representa poupança externa, o que propiciaria crescimento econômico. Ao mesmo tempo, o governo entende que os investimentos estrangeiros e a abertura comercial colaboram com o aumento da eficiência econômica do país.

A questão da eficiência é um dos pontos-chave do modelo. Deve-se ter em mente que, segundo o governo federal, o processo de desestatização em curso (privatizações, inclusive de bancos estaduais, e concessões de serviços públicos) não apenas objetiva equacionar a questão fiscal e prover divisas ao país (dada a maciça participação de empresas estrangeiras nas privatizações e concessões). Além disso, o governo federal argumenta que a desestatização propicia maior eficiência à economia brasileira devido a problemas que tornam a gestão pública menos eficiente que a privada, de modo que a privatização teria ainda a vantagem de evitar que os déficits das empresas estatais contaminem os tesouros.

Em suma, o movimento de retirada de autonomia dos governos subnacionais notado nos anos noventa pode ser visto como parte de um processo dialético dentro do federalismo brasileiro, sendo uma reação da União aos efeitos descentralizadores da Constituição Federal de 1988. Em nome da propalada “estabilidade”, é defendida a imposição de limites à política fiscal dos estados e municípios, a fim de que o ajuste fiscal do setor público nacional possa ser alcançado (e seja mantido de forma duradoura). Mais que isso, é preciso enxergar esse processo como parte do esforço do governo federal no sentido de impor, aos estados e municípios, seu *modelo econômico* baseado na entrada de capitais externos (que em boa parte são atraídos pelo programa de desestatização), na desregulamentação de amplos setores da economia, na concessão de serviços públicos ao setor privado e nas privatizações. Assim, dada a situação de crise dos estados e municípios, nos anos noventa o poder central consegue limitar o raio de ação dos governos subnacionais (evitando problemas fiscais futuros), ao mesmo tempo em que garante que todo o setor

⁹⁹ Como mostrado no Capítulo I, foi considerável o impacto da política interna de juros sobre as despesas do governo federal, principalmente a partir do Plano Real, o que implicou

público nacional adote o seu *modelo econômico*. Portanto, em função da possibilidade de conceder auxílio financeiro aos governos em dificuldades, a União reforça sua posição de ente federativo mais forte no cenário político nacional, condição que é ainda reforçada politicamente em função do papel que o governo federal assume de *guardião da estabilidade macroeconômica*. A partir disso, todo o setor público é conclamado a unir-se em torno do projeto nacional, que acaba transparecendo como única saída possível.

III.1.1 – Algumas implicações para o estado do Espírito Santo

Conforme argumentado acima, a trajetória recente do federalismo brasileiro é caracterizada por um processo de concentração de poder na esfera federal em detrimento dos estados e municípios, cuja autonomia (fiscal e administrativa) vem sendo continuamente reduzida em função da assimetria de poder inerente às operações de ajuda financeira capitaneadas pela União, tendo-se como argumento mais forte a questão da manutenção da *estabilidade*.

Como visto, algumas medidas objetivadas pelo governo federal implicam não apenas em perdas de autonomia para as esferas subnacionais, mas também em perdas de recursos. Os impactos dessa política deliberada podem ser maiores ou menores conforme as características de cada unidade subnacional, de modo que determinada política pode atingir mais um estado que outro.

Para as especificidades do estado do Espírito Santo, esse processo de expropriação de receitas manifesta-se mais diretamente em função da Lei Kandir e da proposta de Reforma Tributária que se encontra atualmente em discussão no Congresso Nacional, cabendo destacar que ambas as medidas são de iniciativa do governo federal. A seguir, seguem breves comentários sobre essas duas propostas do executivo federal e suas implicações para o tesouro espírito-santense.

em enorme esforço fiscal por parte da União.

1º) **Lei Kandir** (Lei Complementar n.º 87/96), cuja aprovação pelo poder legislativo contou com pleno apoio do governo federal. Como mostrado no Capítulo I, nos anos noventa o país adotou uma postura de inserção internacional que o levou a um quadro de fragilidade externa. Embora tenha contribuído para o controle inflacionário, a âncora cambial ensejou o aparecimento de crescentes déficits em Transações Correntes.¹⁰⁰ Nesse ambiente, a referida Lei, ao desonerar as exportações do ICMS, pretendia: (i) incentivar as exportações, as quais vinham sofrendo com a taxa de câmbio apreciada; (ii) atenuar, assim, as dificuldades crescentes no Balanço de Pagamentos; (iii) atenuar a crescente pressão política do poderoso setor exportador, que pleiteava uma mudança na política cambial; (iv) impulsionar um importante setor da economia como é o exportador, num momento de estagnação econômica.

Embora preveja compensações financeiras aos estados exportadores por parte do governo federal, a Lei prevê que os ressarcimentos ocorram por um prazo de tempo limitado. O tesouro do Espírito Santo, estado cuja economia está intimamente ligada à atividade exportadora, está condenado a perder essa importante fonte de receitas assim que for encerrado o período transitório em que estão previstos esses ressarcimentos.

Além disso, a fórmula de cálculo das compensações levou a que os estados tenham incorrido em perdas líquidas de recursos. O governo capixaba, assim como o de outros estados, queixa-se de ter sido prejudicado pela forma como são calculadas as transferências da Lei Kandir, as quais estariam subestimando as perdas de ICMS dos estados.

Um ponto importante em relação à Lei Complementar n.º 87/96 é que o mecanismo de ressarcimento acabou representando mais um retrocesso para o federalismo brasileiro, na medida em que as negociações entre os estados e a União em torno desses recursos ocorreram em bases eminentemente políticas.

¹⁰⁰ Além do que, sua manutenção se deu às custas de elevadas taxas internas de juros, com nefasto impacto sobre a atividade econômica (e sobre o endividamento público interno).

Com isso, regride-se em relação aos avanços conquistados no passado recente, que reforçavam o caráter impessoal das transferências intergovernamentais.

Em suma, ao mesmo tempo em que a referida lei diminui as receitas próprias dos estados exportadores (como é o caso do Espírito Santo), a mesma os coloca na dependência de transferências renegociadas com o governo central, o que atenta contra sua independência política e econômica.

2º) **Proposta de Reforma Tributária** que está em análise no Congresso Nacional. Segundo OLIVEIRA et al. (1996), a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º 175 apresentada pelo governo federal sinaliza sua intenção de aumentar as receitas da União, incentivar o setor exportador, apoiar os produtores (e demandantes) de bens de capital e de insumos/equipamentos para o setor agropecuários, e reduzir a margem de manobra dos estados quanto à concessão de incentivos para a atração de empreendimentos. Segundo esse estudo, seriam grandes as perdas de recursos para o erário espírito-santense, destacando-se as oriundas da:

- (i) implantação do princípio de cobrança do ICMS no destino, posto que o Espírito Santo possui superávit nas transações com outros estados;
- (ii) alteração da competência do estado que cobra o ICMS nas importações, passando-a para o estado de destino da mercadoria;
- (iii) isenção completa do ICMS sobre as exportações, podendo-se ressarcir os valores gerados nas etapas anteriores da produção;
- (iv) desoneração dos bens destinados a compor ativo imobilizado das empresas.

Além disso, o referido trabalho de Oliveira destaca que a reforma tributária pode cercear a autonomia que o governo capixaba possui atualmente para a criação de mecanismos de incentivos fiscais ao desenvolvimento regional. Nesse sentido, destaca-se a proposta de federalização do ICMS. Caso aprovada, essa proposta eliminará o principal (e talvez o único) instrumento de política de desenvolvimento que os estados possuem atualmente, posto que o governo federal não possui uma política nacional de desenvolvimento regional.

Como se viu, o governo central argumenta que o ICMS, pelas suas características de imposto sobre valor agregado, não deveria ser da alçada estadual, mas sim federal. É afirmado que, com a sua federalização, poderá ser melhor aproveitado o seu enorme potencial arrecadador, além de se pôr fim à *guerra fiscal*. Portanto, essa medida é mais uma face da política deliberada de retirada de autonomia dos estados, que se baseia no argumento segundo o qual essa autonomia é excessiva e vem sendo usada de forma danosa e irresponsável.

Em suma, tanto a Lei Kandir quanto a proposta de Reforma Tributária do governo federal representam ameaça às finanças do governo do Espírito Santo. Ao mesmo tempo em que lhe causam perdas de recursos, essas medidas restringem a sua autonomia em relação ao governo federal. No caso da Lei Kandir, a sua sistemática de ressarcimento traz à tona a prática das transferências negociadas, que implicam em certa subordinação política dos estados ao poder central. Quanto à proposta de Reforma Tributária, além das perdas fiscais destaca-se também a perda de autonomia que representaria uma eventual federalização do ICMS.

III.2 – Evolução das finanças capixabas: prevalência dos fatores nacionais

A partir da observação da evolução das finanças espírito-santenses, tema do Capítulo II, esta Seção pretende encontrar condicionantes nacionais e locais da evolução das finanças do governo do estado do Espírito Santo. Busca-se relacionar variáveis políticas e econômicas de caráter nacional e local que se manifestam na trajetória das finanças capixabas.

III.2.1 – Condicionantes locais

Embora a presente Seção demonstre que, pelas características do estado do ES, a situação de suas finanças tenha o contexto nacional como principal determinante, a seguir são elencados condicionantes locais, inerentes às

peculiaridades desse ente federativo, que influíram no comportamento recente dos números do tesouro capixaba.

Em primeiro lugar, é importante ter-se sempre em mente que se trata de um estado cuja base econômica é apoiada em atividades com baixo valor agregado, como a produção de café, aço, celulose e pelotas de ferro. Assim, a sua capacidade de arrecadação de ICMS (o mais importante imposto estadual) fica relativamente limitada, tendo em vista tratar-se de um tributo sobre valor agregado. Quanto à crescente importância do comércio exterior na economia local, o mecanismo do Fundap acaba comprometendo seu potencial arrecadatório. Com isso, o governo capixaba não consegue explorar a contento a principal fonte de recursos próprios dos estados brasileiros: as receitas tributárias. Dessa forma, como visto no Capítulo II, outros estados apoiam-se mais na arrecadação tributária do que o Espírito Santo.

Nota-se que a base econômica espírito-santense é formada principalmente por *commodities*. Tratam-se de produtos com desprezível grau de diferenciação, o que implica em pequena capacidade de geração de renda, o que também acaba por limitar a arrecadação estadual. Ademais, o significativo peso das *commodities* faz com que o produto estadual oscile em função da evolução dos mercados mundiais (sendo o café o caso típico), o que proporciona fortes variações nas receitas tributárias.

Ainda quanto às variações da arrecadação de impostos, no Capítulo anterior notou-se que o governo capixaba sofre demasiadamente com as oscilações da atividade econômica brasileira. Isso se deve ao fato de a economia espírito-santense ser pequena em termos nacionais (representando cerca de 2% do PIB nacional) e possuir pouco dinamismo próprio, o que a deixa excessivamente sujeita à dependência de fatores exógenos, 'externos' a ela. Assim, dado o caráter *pró-cíclico* da arrecadação de ICMS e IPVA, viu-se no Gráfico 3 (Capítulo II, Seção II.2.1) que as receitas tributárias espírito-santenses apresentam-se bastante mais instáveis do que a média de todos os estados do país, dado que sua economia depende muito da economia brasileira (a qual oscilou bastante no período estudado).

O fato de o governo capixaba possuir pequena capacidade arrecadatória (até mesmo em função do tamanho e do perfil da economia estadual) eleva o peso das transferências federais em suas receitas. Dado o caráter *pró-cíclico* das transferências federais, esse é mais um fator a deixar as finanças capixabas dependentes da evolução do contexto nacional.

Independentemente do fato de a economia capixaba basear-se em *commodities* e a despeito de se tratarem de produtos com baixo valor agregado, uma característica marcante (e fundamental) é o seu baixo grau de diversificação, o que agrava a instabilidade das receitas tributárias do estado. Afinal, como visto, a atividade econômica espírito-santense está altamente concentrada, em termos geográficos, na Grande Vitória, além de se concentrar em poucas empresas, de poucos setores.

Com argumentos em defesa da ampliação da diversificação econômica do Espírito Santo, foi criada uma coalizão de forças políticas que possibilitou o surgimento dos mecanismos de incentivos fiscais. Assim, esses mecanismos buscam acelerar o desenvolvimento do estado por meio da superação de seu relativo atraso econômico. Afinal, embora esteja localizado na região Sudeste – a mais importante do país em termos econômicos e políticos –, nota-se um radical desequilíbrio entre sua força econômica e a dos estados vizinhos, o que se reflete em enorme diferença de peso político.

Portanto, apesar de o Espírito Santo não ser mais apenas “um porto de Minas Gerais” (usando-se expressão apresentada no Capítulo I), os incentivos fiscais capixabas ainda têm a intenção de diminuir a relativa debilidade econômica que permanece em relação aos estados mais ricos, amenizando simultaneamente os desequilíbrios regionais e sociais presentes em seu próprio território.

Dessa forma, no período recente teve-se um crescimento exponencial da importância dos incentivos fiscais no orçamento capixaba, basicamente devido ao Fundap. Portanto, dado o relativo atraso econômico do estado, a busca de sua superação levou a um comprometimento crescente da finanças capixabas com a concessão de benefícios fiscais. Consequentemente, tornaram-se

hegemônicas as forças políticas que sustentam a manutenção do sistema, na medida em que se estreitaram as relações entre os empresários beneficiados (principalmente os fundapianos) e setores da classe política estadual. É digno de nota o apoio de certos prefeitos à manutenção do Fundap tendo em vista que, apesar de esse fundo comprometer parte do ICMS devido pelas empresas, uma outra parte acaba indo diretamente para o município em que se localiza o fato gerador.

Em suma, nota-se que há fatores eminentemente internos no estado do Espírito Santo que determinam uma parte do comportamento recente de suas finanças, os quais se manifestam basicamente no desempenho débil e instável de suas receitas tributárias. Além disso, dada a sua fraqueza econômica, a dinâmica política interna levou à formação de uma coalizão que possibilitou a criação dos incentivos fiscais, os quais mais tarde vieram a se tornar fatores comprometedores das finanças capixabas. Entretanto, apesar de algumas variáveis locais contribuírem para moldar a evolução do quadro fiscal do governo capixaba no período analisado no Capítulo anterior, será visto adiante que o cenário nacional é que aparece como principal condicionante.

III.2.2 – Condicionantes nacionais

Como afirmado, por se tratar de um estado com pequena expressão econômica em nível nacional (e com desprezível dinâmica própria), o Espírito Santo tem o comportamento de sua atividade econômica determinado basicamente pelo desempenho do PIB brasileiro. Assim, a sua arrecadação de ICMS (um típico imposto pró-cíclico) acaba sofrendo fortes oscilações em função das consideráveis variações no ritmo da economia do país.

O ICMS é o principal tributo estadual. Dessa forma, como visto no Capítulo anterior, as Receitas Tributárias espírito-santenses oscilaram muito no período 1986-95, sempre de acordo com o contexto nacional.¹⁰¹

¹⁰¹ As receitas tributárias capixabas variaram muito mais do que a média dos estados no período analisado, o que talvez seja decorrente da estreiteza de sua base tributária e do fraco dinamismo próprio de sua economia.

Dado essa estreita relação entre os movimentos das receitas tributárias espírito-santenses e os do PIB do Brasil, o tesouro do governo do estado acabou vendo-se impossibilitado de expandir satisfatoriamente a sua arrecadação de impostos, posto que a economia brasileira vem apresentando baixas taxas de crescimento há algum tempo. À exceção de alguns anos em que houve um crescimento do consumo no país (como em 1986, 1989, 1994 e 1995), nos demais observou-se grandes quedas na arrecadação tributária do Espírito Santo que acompanharam a trajetória da produção nacional (como ocorreu no biênio 1987-88 e no período 1991-93).

Mais recentemente, com a queda da inflação ocorrida a partir de meados da década de noventa, os governos estaduais perderam um importante instrumento de administração das despesas: a postergação do pagamento de certas despesas e o atraso na concessão de reajustes dos vencimentos do funcionalismo público. Esses mecanismos, nos tempos de alta inflação, representaram um meio fundamental para a compressão das despesas reais. Assim, acredita-se que a queda da inflação representou um fator a mais na piora das finanças capixabas, apesar de terem se amenizado os impactos do *Efeito Tanzi*.

No período observado no Capítulo II, a evolução do cenário político nacional foi fundamental na determinação dos movimentos das contas do governo do Espírito Santo, notando-se uma mudança radical na estrutura de suas receitas. Com a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, as transferências federais para o governo capixaba (basicamente via FPE) assumiram clara trajetória ascendente. Por outro lado, o comportamento das finanças do ES deixou muito claro que a nova Carta também impactou fortemente a sua arrecadação tributária, a partir da ampliação da base de incidência do ICMS.

Portanto, as alterações constitucionais mostram como o erário capixaba está à mercê do andamento do processo político brasileiro, cujos avanços e retrocessos podem implicar em grandes oscilações em suas receitas. No decênio 1986-1995, o movimento mais geral foi no sentido da descentralização

fiscal, dadas as circunstâncias de "abertura" do regime militar, elevação da força dos governadores e afloramento dos interesses regionais.¹⁰²

Em relação ao período 1996-1999, foi mostrado no Capítulo anterior que se trata de uma fase em que piorou bastante a crise fiscal do governo capixaba. Com isso, dado o contexto político nacional dos anos noventa (explicitados no início do presente Capítulo), o Espírito Santo viu-se obrigado a ceder autonomia em troca de socorro financeiro da União. Assim, dada a orientação política do governo federal, a própria conduta fiscal e administrativa do governo do estado do Espírito Santo foi determinada pela variável nacional, tendo-se sempre como argumento principal a manutenção da estabilidade fiscal do setor público nacional (e a *estabilidade macroeconômica*).

A despeito do fato de as mudanças nas regras sobre as transferências constitucionais terem impactado as finanças do Espírito Santo após a Constituição de 1988, também é digno de nota o caráter claramente pró-cíclico do valor dos Fundos de Participação. Tendo em vista que a base de cálculo do FPE é a arrecadação de IR e de IPI, as receitas do ES ficam ainda mais sujeitas ao ritmo da economia brasileira. Essa sujeição é ainda mais aguda no caso do Espírito Santo em função da maior dependência que o governo capixaba possui das transferências federais correntes, em comparação com outros estados.

Até mesmo em relação ao Fundap – cujo funcionamento vem comprometendo crescentes recursos do tesouro espírito-santense –, a sua existência também pode ser creditada a fatores da órbita nacional, e não apenas a circunstâncias políticas e econômicas internas do estado. A esse respeito, destaca-se a estagnação econômica do país (que já dura vários anos) e a inexistência de uma política nacional que vise amenizar os desequilíbrios regionais. Ambos os fatores, somados às dificuldades de obtenção de crédito interno para investimentos produtivos, acabaram forçando os estados a

¹⁰² Entretanto, como mostrado no início deste Capítulo, a trajetória do federalismo brasileiro na década de noventa aponta no sentido oposto, de modo que o governo capixaba depara-se com significativos riscos de perdas de receitas e de autonomia no momento atual, dado o cenário político e econômico nacional.

recorrerem à concessão de benefícios fiscais, o que resultou na chamada *guerra fiscal*.

Portanto, essa disputa dos estados por investimentos pode ser entendida como uma consequência da conjuntura nacional, na medida em que a economia brasileira não apresenta taxas satisfatórias de crescimento dos investimentos e do emprego. Com a falência do modelo do Estado Desenvolvimentista – que possuía capacidade de investir e de induzir o investimento privado –, resta aos governos estaduais lutar pela atração de empreendimentos por meio de incentivos fiscais. Consequentemente, agrava-se ainda mais a crise fiscal do setor público (como bem ilustra o exemplo do Fundap), do que resulta que o país como um todo sai derrotado dessa *guerra*, em que a abdicção de receitas tributárias é usada como *arma*.

Especificamente no caso do Fundap, foi a conjuntura nacional de abertura comercial do país – num processo iniciado em 1990 – que determinou uma extraordinária elevação dos benefício tributários concedidos pelo governo do Espírito Santo no passado recente, principalmente em função do enorme crescimento das importações pelos portos do estado.

Ainda em relação a fatores da órbita nacional que condicionam o comportamento das finanças capixabas, destaca-se a dinâmica da crise de financiamento da economia brasileira. Como mostrado no Capítulo I, o ano de 1979 marcou o esgotamento do padrão de financiamento brasileiro baseado na obtenção de recursos externos, do que resultou uma crise fiscal do setor público que dura até os dias atuais, com momentos de maior e de menor gravidade. Pela observação da trajetória das finanças do Espírito Santo de 1986 a 1999, nota-se certos movimentos que se coadunam claramente com a evolução da crise de financiamento brasileira, expressando-se principalmente no comportamento das receitas de capital, dos investimentos e dos gastos com as suas dívidas, bem como na mudança do perfil do seu endividamento.

Nos períodos analisados, ficou claro o movimento de perda de importância, para o governo espírito-santense, das despesas com a dívida externa, enquanto os custos da dívida interna tornaram-se muito mais

relevantes. A *dívida fundada externa*, cuja participação na *dívida fundada total* passou de 67% (em 1986) para 8% (em 1995), teve o seu valor real reduzido em cerca de 80% no período, enquanto a *dívida fundada interna* aumentou mais de 360% em termos reais. Em 1996, por exemplo, as despesas com a dívida interna (amortizações e juros) chegou a representar 13,2% da Despesa Total (cálculo desconsiderando os repasses ao Fundap).

Ainda em relação à evolução recente da crise de financiamento brasileira, viu-se no Capítulo I que a mesma se expressa no agravamento das condições de rolagem da dívida pública federal interna em certos anos, com enorme transferência de renda do governo federal para os aplicadores no mercado financeiro, por meio do pagamento de juros. Um fato que ilustra essa transferência de renda da União para os 'investidores financeiros' é a trajetória das Receitas Patrimoniais espírito-santenses, as quais incluem os rendimentos que o tesouro capixaba obtém com as aplicações financeiras dos recursos do caixa estadual. Em 1988 e 1989, por exemplo, anos em que houve uma piora nas condições de rolagem da dívida interna federal (com maiores taxas de juros pagas pelo tesouro nacional), as Receitas Patrimoniais capixabas representaram cerca de 15% e 20% das receitas do governo do Espírito Santo, respetivamente. Enquanto isso, no primeiro ano do governo Collor, esse percentual chegou a 0%, posto que um choque heterodoxo forçou um rearranjo do endividamento interno federal, reduzindo a transferência de recursos do tesouro nacional aos aplicadores no mercado financeiro.

A influência das condições de financiamento da economia brasileira (uma variável de carácter eminentemente nacional) sobre as finanças capixabas manifesta-se ainda no comportamento das operações de crédito. Como visto no Capítulo anterior, a obtenção desse tipo de receita pelo governo capixaba oscilou excessivamente no período analisado, ficando altamente dependente das idas e vindas do mercado de crédito do país, com óbvios impactos sobre o investimento público estadual. Em 1999, por exemplo, as operações de crédito foram responsáveis por apenas 1% das receitas do estado, dado que a grave crise cambial ocorrida em janeiro daquele ano trouxe maiores dificuldades para a

obtenção de crédito. Além disso, notou-se que de 1986 a 1995 as transferências de capital da União para o Espírito Santo reduziram-se radicalmente (perdendo relevância para o tesouro do estado), o que demonstra a compressão da capacidade de o setor público federal alavancar recursos de maior prazo, o que por sua vez é uma clara manifestação da crise fiscal brasileira (uma crise de financiamento).

Em relação às receitas advindas da *alienação de bens*, viu-se que em 1994 o governo do Espírito Santo desfez-se de ações da empresa Escelsa (do setor de energia elétrica). Naquele momento, essa operação serviu para amenizar a crise fiscal do estado, que já estava em nítida trajetória de agravamento. Ainda a esse respeito, é ilustrativo o fato de que vários estados estão criando fundos de previdência para os seus funcionários públicos, a fim de desonerar sua folha de pagamento dos gastos previdenciários. Como forma de capitalizar esse fundos, o governo federal vem “incentivando” os estados a privatizarem empresas estatais, dentro da lógica de “enquadrar” os governos subnacionais no modelo econômico que adotou para o país. Assim como já feito pela Bahia, o Espírito Santo e outros estados estão transferindo para a Caixa Econômica Federal as suas empresas de saneamento, a fim de capitalizar seus fundo de previdência.

Portanto, como mostrado na primeira parte deste Capítulo, esse tipo de medida faz parte do receituário imposto pelo governo federal aos governos subnacionais, que exige uma reforma patrimonial dos estados e municípios em troca de ajuda financeira. A crise fiscal dos estados e municípios, que é resultado do rompimento de um padrão de financiamento adotado até o fim da década de setenta, acaba levando os governos subnacionais a adotarem políticas que, em última instância, representam uma perda de espaços de atuação. No caso das empresas estatais, sua privatização muitas vezes representa abrir-se mão de importante instrumento de implementação de políticas públicas, o mesmo ocorrendo em relação aos bancos estaduais e em relação à obediência a limites legais de endividamento.

Para o governo do Espírito Santo, a dinâmica mais recente do federalismo brasileiro vem ensejando importantes riscos a sua autonomia fiscal e até mesmo administrativa, o que se expressa principalmente na re-centralização de recursos (com o governo federal criando contribuições e impostos não-partilháveis pelo FPEM), na criação do FSE/FEF (desvinculando recursos para estados e municípios), nas pressões a favor das privatizações (de empresas e bancos oficiais) e da concessão de serviços públicos, na imposição de limites de gasto e de endividamento por parte do governo federal e na subordinação às determinações da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (cujos funcionários trabalham como auditores a fiscalizar as ações dos governos do estado). Afinal, como visto acima, sob o amparo do discurso de manutenção da *estabilidade*, a União pressiona as demais esferas de governo a aderir ao seu *modelo econômico*. Em troca de auxílio financeiro e da renegociação das dívidas dos estados e municípios, o governo federal impõe certas condutas, não estando o estado do Espírito Santo livre dessas circunstâncias.

Ainda mais especificamente para o governo capixaba, a Lei Kandir e a proposta de Reforma Tributária do governo federal representam significativas perdas de recursos, o que em última instância fragiliza ainda mais o estado nas negociações de ajuda que mantém com a União.

Conclusão

Como mostrado, a economia capixaba apresentou uma grande mudança estrutural após a segunda metade da década de cinquenta, avançando-se bastante no sentido da industrialização. Até então, era enorme a dependência em relação à dinâmica da cafeicultura local (baseada na pequena propriedade e basicamente na mão-de-obra familiar), a qual tinha sua evolução relativamente independente da economia nacional, como defende Sinésio Ferreira.

Essa maior integração ao capitalismo nacional deixou a economia espírito-santense bastante mais dependente da evolução da economia nacional, o que se refletiu nas recorrentes oscilações da arrecadação tributária capixaba no passado recente (o que também se deve à relativa estreiteza de sua base tributária). Como visto, além do PIB há muitos outros fatores nacionais que influem na trajetória das finanças do Espírito Santo, o que inclui as condições de financiamento da economia do país e as condições políticas que moldam o perfil do federalismo brasileiro a cada momento histórico. Especificamente a respeito do ambiente político, seguem alguns comentários.

Nos anos noventa, a defesa da *estabilidade* deu ao governo federal o argumento necessário para impor aos estados severos limites à sua autonomia, a fim de impedi-los de pôr em risco o ajuste fiscal nacional. Entretanto, como visto, esse processo dá funcionalidade à intenção do governo federal de unir os governos subnacionais em torno do seu modelo de política econômica.

Portanto, nota-se que a evolução recente do federalismo brasileiro vem tendo implicações altamente desfavoráveis para estados e municípios. Trata-se de um processo em que se contradizem as forças políticas locais e o poder central, sendo que este tem sido o grande vitorioso. O curioso é que várias ações do próprio governo federal colaboram para deixar os estados ainda mais fragilizados do ponto de vista fiscal.

Veja-se que a política monetária do país, por exemplo, colaborou para boa parte da elevação das dívidas estaduais nos anos noventa. Como visto, o

Espírito Santo chegou a despende mais de 13% de sua Despesa Total com a sua dívida interna, como ocorreu em 1996.

A Lei Kandir, por sua vez, também é um exemplo de ação do governo federal que colabora para fragilizar os estados, na medida em que os ressarcimentos não compensam as efetivas perdas dos estados exportadores, como vem ocorrendo com o Espírito Santo. Além disso, a própria forma como vêm sendo negociadas as compensações dessa Lei dá às mesmas um caráter de "transferências negociadas", o que é um retrocesso em relação aos princípios da Constituição Federal de 1988.

Os fundos FSE e FEF também são iniciativas do governo federal que ajudam a minar a auto-suficiência dos estados, na medida em que, como mostrado, permitem uma redução das transferências constitucionalmente garantidas. Ademais, deve-se registrar ainda que, nos anos noventa, o governo federal vem lutando pela criação (e pela elevação das alíquotas) de contribuições sociais que não compõem o FPEM, o que representa um método no mínimo questionável.

Por fim, mas não menos importante, tem-se o fato de a política econômica brasileira vir, há anos, priorizando a estabilidade de preços em detrimento do crescimento econômico, o que certamente comprime as receitas tributárias dos estados e as transferências da União (que também são altamente pró-cíclicas). Além disso, a estagnação econômica do país também acaba levando vários estados (e até mesmo municípios) a participar da *guerra fiscal*, o que resulta em perdas fiscais para todos os envolvidos, exceto as empresas diretamente beneficiadas. Quanto a esse ponto, foi mostrado que o caso do Espírito Santo é bastante ilustrativo.¹⁰³

Em suma, são várias as políticas (e falta de políticas) da esfera federal que contribuem para deixar os estados em maiores dificuldades financeiras.

¹⁰³ De fato, faz-se necessário estudar os impactos fiscais do Fundap em termos de longo prazo, a fim de se buscar avaliar em que medida esse mecanismo proporciona maior crescimento econômico e, assim, em que medida esse instrumento promove aumentos futuros na arrecadação de impostos do governo do estado. Tal investigação foge ao escopo do presente trabalho.

Assim, na década de noventa o governo federal aproveita-se do enfraquecimento dos estados que o próprio governo federal ajuda a fomentar.

Como visto no Capítulo I, a política econômica que vem sendo implementada pela União faz com que seja necessário centralizar recursos fiscais (ou mesmo não descentralizar, como mostra o caso da maior exploração de contribuições sociais por parte do governo federal). Como isso leva a perdas de recursos pelos estados - agravando sua crise -, essa centralização fiscal implica em centralização de poder. Dessa forma, a dinâmica do federalismo brasileiro vem garantindo, à União, poder cada vez maior, que a permite “forçar” as demais esferas de governo a adotar o seu modelo de política econômica. Reforçando a retórica oficial está a manutenção da alegada *estabilidade macroeconômica*, que dá ao governo federal o papel de garantidor da unidade nacional em torno das medidas de política econômica do *consenso internacional*.

Entretanto, apesar das dificuldades inerentes à situação atual, esse quadro de crise do federalismo brasileiro pode representar um momento de busca de saídas, o que pressupõe uma politização da discussão. Como observa Maurício Coutinho (1998), nas discussões acerca dos problemas fiscais e tributários no Brasil – e porque não dizer em toda discussão de política econômica – tende-se a não se explicitar os componentes políticos envolvidos. No entanto, trata-se de um terreno eminentemente político já que, “tanto no que se refere à carga fiscal como às finanças federativas e previdenciárias, o que está em jogo é a apropriação do resultado tributário pelas regiões e a distribuição do ônus fiscal entre os indivíduos [de modo que] (...) alguns ganham e alguns perdem.”¹⁰⁴

Como parte do processo de politização da discussão acerca do futuro do federalismo brasileiro, um ingrediente importante seria contar-se com a participação direta dos governadores, negociando entre si e com os parlamentares federais dos diversos estados. A importância disso reside no fato de que, nas duas últimas décadas, teve-se um grande crescimento da influência

¹⁰⁴ Cf. COUTINHO (1998, p.157).

dos governadores no panorama político nacional, como bem demonstra Fernando Abrúcio (1994).¹⁰⁵

Abrúcio, em verdade, fez uma leitura negativa do grande poder dos governadores, pois entende que trata-se de algo que desestabiliza a Presidência (sendo um dos focos de ingovernabilidade para o governo federal) e dado que os mesmos estão sujeitos a um nível muito baixo de *accountability*. Entretanto, dada a situação de crise do federalismo brasileiro e dado o crescente desgaste do governo federal e do Congresso Nacional diante da opinião pública, a união dos governadores em torno da formulação de um novo pacto federativo brasileiro seria algo legítimo tendo em vista que são temas que dizem respeito diretamente às populações dos estados que governam.

Dessa forma, dadas as características da estrutura política e do federalismo brasileiro – particularmente a forte ascendência dos chefes de governo estaduais sobre os parlamentares federais e, em larga medida, sobre a mídia e a opinião pública –, conclui-se que se faz extremamente importante uma articulação dos governadores entre si, a fim de se tentar equacionar a crise atual do pacto federativo brasileiro.

Além disso, e aproveitando-se ainda da forte influência dos governadores sobre os parlamentares federais de seus estados, faz-se também importante a participação dos senadores como atores ativos das discussões (mediando os diversos interesses em jogo, notadamente os regionais), posto que o Senado é uma Casa onde todos os estados possuem o mesmo número de representantes.

Nesse processo de negociação de saídas, no entanto, não cabe aos governadores posicionarem-se como reféns do governo federal, nem tampouco barganhar apoio político em troca de favores menores. O que se espera deles, e aí entra o papel dos verdadeiros estadistas, é a busca de soluções duradouras para questões fundamentais para o desenvolvimento do país.

Ademais, uma solução social e regionalmente justa para a crise do federalismo brasileiro pressupõe que se tenha, como princípios a nortear as

¹⁰⁵ Abrúcio, como mencionado anteriormente, demonstra que alguns fatores levaram a que se chegasse à formação, no país, de um “federalismo estadualista” que reforçou

decisões a serem tomadas, sentimentos de solidariedade e de fraternidade entre indivíduos e regiões. Caso contrário, as populações dos estados com menor peso econômico e menor representação política tenderão a ter seu futuro ameaçado. O mais preocupante é que solidariedade e fraternidade são valores que estão fora de moda.

sobremaneira a importância dos governadores no cenário nacional.

Bibliografia

- ABRÚCIO, Fernando L. (1994). *Os Barões da Federação*. In: Revista Lua Nova, n.33, p.165-184. São Paulo: CEDEC.
- ABRÚCIO, Fernando L. (1997). *O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública*. Cadernos Enap, n.10. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 1997.
- AFONSO, José Roberto R. (1994). *Descentralização Fiscal na América Latina: Estudo de Caso do Brasil*. In: Série Política Fiscal, n.61. Santiago: CEPAL/ONU, 1994.
- ALÉM, Cláudia D. de & GIAMBIAGI, Fabio (1996). *Déficit Fiscal e Dívida Pública no Brasil: uma Abordagem Pragmática*. In: KILSZTAJN, S. (org.). Déficit e Dívida Pública. São Paulo: Educ, 1996.
- ALMEIDA, Maria Hermínia T. de (1995) *Federalismo e Políticas Sociais*. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.28, ano 10. São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, junho, 1995.
- BACEN (vários anos). Boletim do Banco Central do Brasil – Relatório. Brasília: Banco Central do Brasil.
- BANDES (s/d). Plano de Ação 75-79. Vitória: Bandes.
- BANDES (1991). O Bandes e suas Ações de Fomento: Relatório 1987-1990. Vitória: Bandes, 1991.
- BRAGA, José Carlos de S. (1995). *A Instabilidade das Finanças Públicas na América Latina*.

- BUFFON, José A. (1992). O Café e a Urbanização no Espírito Santo: Aspectos Econômicos e Demográficos de uma Agricultura Familiar. (Dissertação de Mestrado) Campinas: IE/UNICAMP, 1992.
- CARNEIRO, Ricardo de M. (1991). Crise, Estagnação e Hiperinflação - A Economia Brasileira nos Anos 80. (Tese de Doutorado) Campinas: IE/UNICAMP, abril, 1991.
- COUTINHO, Maurício C. (1998). *Os Limites da Política Fiscal no Brasil*. In: Economia em Revista, v.6, n.1, p.157-161. Maringá: Departamento de Economia/UEM, junho, 1998.
- DAHER, Frederico de A. (1995). Síntese da Cafeicultura do Estado do Espírito Santo. Vitória: Governo do Estado do Espírito Santo, janeiro, 1995.
- DALCOMUNI, Sônia M. (1990). A Implantação da Aracruz Celulose no Espírito Santo - Principais Interesses em Jogo. (Dissertação de Mestrado) Itaguaí: UFRRJ, julho, 1990.
- ESPÍRITO SANTO (1993). Secretaria da Agricultura. Propostas da Cafeicultura Capixaba Aprovadas pela Câmara Setorial do Café para Conhecimento e Deliberação do Exmo. Sr. Ministro da Indústria, Comércio e Turismo, Dr. José Eduardo Andrade Vieira. Vitória: Governo do Estado do Espírito Santo, novembro, 1993.
- ESPÍRITO SANTO (1994a). Secretaria de Estado de Ações Estratégicas e Planejamento. Departamento Estadual de Estatística. Anuário Estatístico do Estado do Espírito Santo - 1994. Vitória: DEE, 1994.
- (1994b). Perfil da Economia do Estado do Espírito Santo. Vitória: SEDES/SEPLAE/DEE/SUPPIN, 1994.

- ESPÍRITO SANTO (1994c). Secretaria de Estado de Ações Estratégicas e Planejamento. Departamento Estadual de Estatística. Informações Municipais do Estado do Espírito Santo - 1994, 2 v., 1224 p. Vitória: DEE, 1994.
- FERREIRA, Sinésio P. (1987). Espírito Santo: Dinâmica Cafeeira e Integração no Mercado Nacional - 1840-1960. (Dissertação de Mestrado) Rio de Janeiro: UFRJ, junho, 1987.
- FIORI, José L. (1995). *O Federalismo Diante do Desafio da Globalização*. In: AFFONSO, Rui de Brito A.; BARROS SILVA, Pedro L. (orgs.). A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados. São Paulo: Fundap, 1995.
- HAGGARD, Stephan & KAUFMAN, Robert (1993). *O Estado no Início e na Consolidação da Reforma Orientada para o Mercado*. In: SOLA, L. (org.). Estado, Mercado e Democracia: Política e Economia Comparada, p. 391-421. Paz e Terra, 1993.
- LAGO, Luís A. C. do (1992). *A Retomada do Crescimento e as Distorções do "Milagre": 1967-1973*. In: ABREU, Marcelo de P. (org.), CARNEIRO, Dionísio D. et al. A Ordem do Progresso: Cem anos de Política Econômica Republicana, 1889-1989, p.233-294. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- LOPREATO, Francisco Luiz C. (1992). Crise de Financiamento dos Governos Estaduais (1980-88). (Tese de Doutorado) Campinas: IE/UNICAMP, 1992.
- LOPREATO, Francisco Luiz C. (1997). *Um Novo Caminho do Federalismo no Brasil?* In: Revista Economia e Sociedade, n.9, p.95-114. Campinas: UNICAMP, dezembro, 1997.
- MEDEIROS, Antônio C. de (1977). Espírito Santo: a Industrialização como Fator de Desautonomia Relativa. (Dissertação de Mestrado) São Paulo: FGV, 1977.

- MELLO, João M. C. de (1975). O Capitalismo Tardio. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- MELLO, Marcos André B. C. de & COSTA, Nilson do R. (1994). *A Difusão Internacional das Reformas Neoliberais: Análise Estratégica, Atores e Agendas Internacionais*. In: REIS, Elisa; ALMEIDA, Maria Hermínia T. de; FRY, Peter (orgs.). Pluralismo, Espaço Social e Pesquisa, p.153-176. São Paulo: Hucitec, 1994.
- MIRANDA, José Carlos de R. (1992). Câmbio, Juros e Fisco: a Experiência Internacional. (Tese de Doutorado) Campinas: IE/UNICAMP, 1992.
- MODIANO, Eduardo (1990). *A Ópera dos Três Cruzados:1985-1989*. In: ABREU, Marcelo de P. (Org.). A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana – 1889-1989, p.347-386. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- MONJARDIM, Cláudio A. (1997). *O Cenário do Desenvolvimento Capixaba*. In: Revista Instituto Jones, n.1, ano X, p.41-44. Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, julho, 1997.
- MORANDI, Ângela M. et al. (1984). Alguns Aspectos do Desenvolvimento do Espírito Santo - 1930/1970. (Relatório Parcial do Projeto: Análise da Industrialização no Estado do Espírito Santo - 1930/1980) Vitória: UFES/NEP/Departamento de Economia, 1984.
- MOREIRA, Thaís H. L. (1996). *História do Espírito Santo*. In: MOREIRA, Thaís H. L. & CAMILO, Fábio. História e Geografia do Espírito Santo, 2 ed., [s/l].
- OLIVEIRA, Fabrício A. (1997) *Federalismo e Globalização: Algumas Notas sobre o Caso Brasileiro*. Cadernos de Economia, n.13. Vitória: Departamento de Economia/UFES, março, 1997.

- OLIVEIRA, Fabrício A. et al. (1996). Análise da Base Tributária Estadual. Estudo sobre a Reforma Tributária: Proposta de Emenda Constitucional 175. Vitória: UFES/NEP/Mestrado em Economia, abril, 1996.
- PACHECO, Renato J. C. (1998). Os Dias Antigos. Coleção José Costa, v.1. Vitória: EDUFES, 1998.
- PEREIRA, Francisco (2000). *Duas Questões sobre o Endividamento Público Brasileiro: as Dificuldades de Ajuste da Economia Brasileira*. In: Revista de Conjuntura, n.2, abr./jun., ano I, p.38-46. Brasília: CORECON/DF e SINDECON/DF, julho, 2000.
- PEREIRA, Guilherme H. (1996). *Política Industrial no Brasil e os Impasses da Economia Brasileira Pós 1970*. In: Revista Interface, n.1, ano I, p.45-57. Vitória: UFES/CCJE, março, 1996.
- PEREIRA, Guilherme H. & MORANDI, Ângela M. (1994). Funres e Fundap no Desenvolvimento Capixaba. Vitória: mimeo, novembro, 1994.
- REZENDE, Fernando (1995). *Evolução da Estrutura Tributária: Experiências Recentes e Tendências Futuras*. Revista Planejamento e Políticas Públicas, n.13, junho, 1996. Brasília: IPEA, junho, 1996.
- ROCHA, Haroldo C. & MORANDI, Ângela M. (1991). Cafeicultura e Grande Indústria: a Transição no Espírito Santo, 1975-85. Vitória: Fundação Ceciliano Abel de Almeida, 1991.
- RODRIGUES, Antônio C. D. (1987). *A Dinâmica Demográfica do Espírito Santo entre 1940 e 1980; o Potencial Demográfico no Espírito Santo de 1980 a 2010*. In: ES Século XXI, s. n. (Documentos Básicos: Série Recursos Humanos; RH 01 - Dinâmica Demográfica). Vitória: Rede Gazeta/UFES/GERES/BANDES/COPLAN, 1987.

- RODRIGUES, Antônio C. D. & SIMÕES, Geraldo (1988). *Os Grandes Diretores do Processo de Transformação no Espírito Santo*. In: ES Século XXI, s. n. (Documento Síntese) Vitória: Rede Gazeta/UFES/GERES/BANDES/COPLAN, 1988.
- SANTOS, Ricardo (2000). *Cafeicultura Capixaba: uma Política Cafeeira Partilhada é Fundamental no Momento*. Jornal A Gazeta on line (site na Internet: www.gazetaonline.com.br/jornalagazeta/). Vitória: Rede Gazeta, 28 de agosto de 2000.
- SCHWARTSMAN, Alexandre (1990). Auge e Declínio do Leviathan. (Dissertação de Mestrado) São Paulo: FEA/USP, abril, 1990.
- SEAG (1993). Coordenadoria de Planejamento Agrícola. Subcoordenadoria de Estudos e Projetos. Programa de Revitalização da Cafeicultura Capixaba - RECAFÉ. Vitória: Secretaria da Agricultura, outubro, 1993.
- SEFA (vários anos). Balanço Geral do Governo do Estado do Espírito Santo. Vitória: Secretaria Estadual da Fazenda.
- SERRA, José. (1982). *Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Pós-Guerra*. In: BELLUZZO e COUTINHO (orgs.). Desenvolvimento Capitalista no Brasil; Ensaio sobre a Crise, v.I. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- SERRA, José & AFONSO, José Roberto R. (1999). *Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões*. In: Revista do BNDES, v.6, n.12, p.3-30, dez/99. Rio de Janeiro: BNDES, dezembro, 1999.
- SIMONSEN, Mário H. (1996). 30 Anos de Indexação. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- SILVA, Mônica Mora Y A. de C. e (1997). Processo de Endividamentos dos Estados: Limites e Problemas à Descentralização e à Autonomia. (Dissertação de Mestrado) Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 1997.

- STN (1996). Execução Orçamentária dos Estados e Municípios das Capitais, 1986–95. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Fazenda, 1996.
- TEIXEIRA, Aloisio (1993). O Ajuste Impossível (Um estudo sobre a Desestruturação da Ordem Econômica Mundial e seu Impacto sobre o Brasil). (Tese de Doutorado) Campinas: IE/UNICAMP, 1993.
- UFES (1993). Departamento de Economia. Núcleo de Estudos e Pesquisas. Proposta de Estratégias de Interiorização do Desenvolvimento e Descentralização de Investimentos no Espírito Santo. Vitória: Fundação Ceciliano Abel de Almeida, julho, 1993.
- VARGAS, Neide C. (1994). Políticas de Desenvolvimento e o Papel do Sistema GERES/BANDES. Vitória: BANDES, 1994.
- VARGAS, Neide C. (1997), *Federalismo Fiscal no Contexto da Reforma do Estado*. In: Cadernos de Economia, n.17. Vitória: Departamento de Economia/UFES, março, 1997.
- VARGAS, Neide C. et al. (1997). Análise da Base Tributária Estadual. Relatório Final. (Versão Revisada) Vitória: UFES/NEP, maio, 1997.